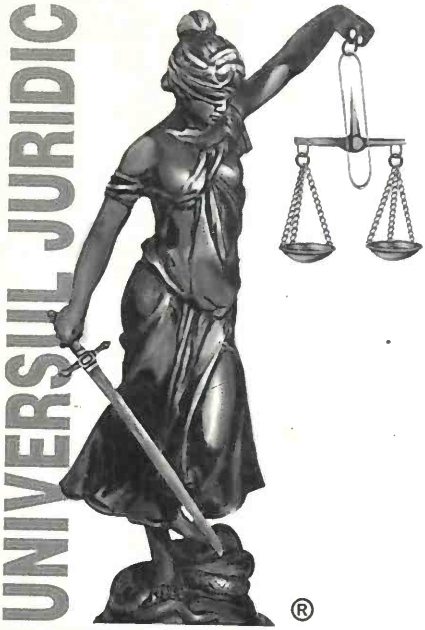
UNIVERSUL JURIDIC



342
V33

Benonica VASILESCU

Drept administrativ

Ediția a III-a, revăzută și adăugită

Curs universitar

III322 599
BCU IAȘI

UJ

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

III322 599
BCU IASI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

DREPT ADMINISTRATIV

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

V33

Benonica VASILESCU

DREPT ADMINISTRATIV

Ediția a III-a, revăzută și adăugită

728768

ACU

0 000010 69256 BCU IAȘI

Universul juridic
București
– 2017 –

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Editat de **Universul Juridic SRL.**
Editura **Universul Juridic** este acreditată CNATDCU (lista A2) și este considerată editură cu prestigiu recunoscut.

Copyright © 2011, 2017, **Universul Juridic SRL.**
Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin **Universul Juridic SRL.**
Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al **Universul Juridic SRL.**

Niciun exemplar din prezentul tiraj nu va fi comercializat fără ștampila și semnătura Editurii sau, după caz, a Autorului/Autorilor, aplicate pe interiorul ultimei coperte.

Respect pentru autorii noștri, respect pentru profesia aleasă!

Prezenta lucrare, în tot sau în parte, este purtătoare de drepturi de autor, aflate sub protecția Legii nr. 8/1996 privind dreptul de autor și drepturile conexe. Întrucât, în contemporaneitate, aceste drepturi sunt ignorate și încălcate într-o măsură alarmantă, în pofida sistemului valorilor și convențiilor sociale nescrise, a devenit necesară apărarea lor prin forța și sub sancțiunea legii.

UNIVERSUL JURIDIC SRL, titular al dreptului de autor asupra prezentei lucrări, precizează pentru cititorii săi:

- conform art. 140 din Legea nr. 8/1996, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la o lună la un an sau cu amendă reproducerea, fără autorizarea sau consimțământul titularului drepturilor recunoscute de lege, a operelor purtătoare de drepturi de autor sau a produselor purtătoare de drepturi conexe;
- conform art. 14 din Legea nr. 8/1996, prin reproducere se înțelege realizarea, integrală sau parțială, a uneia ori a mai multor copii ale unei opere, direct sau indirect, temporar ori permanent, prin orice mijloc și sub orice formă, inclusiv realizarea oricărei înregistrări sonore sau audiovizuale a unei opere, precum și stocarea permanentă ori temporară a acesteia cu mijloace electronice.

Editura își rezervă dreptul de a acționa, prin mijloace legale și prin implicarea autorităților competente, în vederea protejării drepturilor patrimoniale de autor al căror deținător este în baza contractelor de editare.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
VASILESCU, BENONICA
Drept administrativ / Benonica Vasilescu. - Ed. a 3-a, rev. și adăug. - București : Universul Juridic, 2017
Conține bibliografie
ISBN 978-606-39-0178-2

34

20 DEC. 2017

Redactor: Ciprian Radu
Tehnoredactor: Marcela Radu
Coperta: Aurelian Leahu

Redacție:
tel.: 0732.320.666
e-mail: redactie@universuljuridic.ro

Distribuție:
tel.: 021.314.93.15
fax: 021.314.93.16
e-mail: distributie@universuljuridic.ro

editurauniversuljuridic.ro

Portal:
tel.: 0725.683.560
e-mail: portal@universuljuridic.ro

universuljuridic.ro

Librăria UJmag:
tel.: 0733.673.555; 021.312.22.21
e-mail: comenzi@ujmag.ro

ujmag.ro

Cuprins

Prefață 9

CAPITOLUL I. PREȘEDINTELE ROMÂNIEI 11
1. Considerații generale privind șeful statului 11
2. Scurt istoric asupra instituției șefului statului în România 13
3. Rolul Președintelui României potrivit Constituției 15
4. Calificarea regimului politic actual din România 18
5. Alegerea Președintelui României 20
5.1. Condiții de eligibilitate 20
5.2. Organizarea și desfășurarea alegerilor 22
6. Mandatul Președintelui României 47
7. Actele politice și actele juridice ale Președintelui României 50
8. Atribuțiile Președintelui României 54
8.1. Considerații generale 54
8.2. Atribuții în raport cu Parlamentul 56
8.3. Atribuții în raport cu Guvernul 61
8.4. Atribuții în domeniul apărării și în situații excepționale 64
8.5. Atribuții în domeniul politicii externe 72
8.6. Atribuții în raport cu electoratul 74
8.7. Atribuții în raport cu puterea judecătorească, Curtea Constituțională și cu alte autorități publice 83
8.8. Alte atribuții 86
9. Regimul imunităților prezidențiale 87
10. Răspunderea Președintelui României 87
10.1. Răspunderea politică 87
10.2. Răspunderea juridică 89
11. Drepturile Președintelui României 92
12. Administrația Prezidențială 92

CAPITOLUL II. GUVERNUL ROMÂNIEI 94
1. Evoluția reglementării Guvernului în legislația română 94
2. Rolul Guvernului 96
3. Procedura de învestitură a Guvernului 98
4. Componența Guvernului 100
5. Condiții și incompatibilități pentru membrii Guvernului. Declarația de avere și declarația de interese 108
6. Funcțiile și atribuțiile Guvernului 114
7. Funcționarea Guvernului 115
8. Aparatul de lucru al Guvernului 116
9. Actele Guvernului 118
9.1. Hotărâri 118
9.2. Delegarea legislativă 119

10. Încetarea funcției de membru al Guvernului 128
11. Încetarea mandatului Guvernului 131
12. Controlul exercitat de Parlament asupra Guvernului 135
13. Răspunderea politică a Guvernului 138
13.1. Moțiunea de cenzură 138
13.2. Angajarea răspunderii Guvernului 140
14. Răspunderea juridică a membrilor Guvernului 143

CAPITOLUL III. ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ DE SPECIALITATE. AUTORITĂȚI ADMINISTRATIVE AUTONOME 150
A. Administrația publică centrală de specialitate 150
1. Ministerele 150
1.1 Considerații generale 150
1.2. Organizarea și funcționarea ministerelor 153
1.3. Serviciile publice deconcentrate ale ministerelor 156
2. Alte organe de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului 157
3. Alte unități aflate în subordinea, în coordonarea ori sub autoritatea Guvernului 159
4. Organele de specialitate ale administrației publice centrale și unități aflate în subordinea, în coordonarea ori sub autoritatea ministerelor 159
B. Autoritățile administrative autonome 162

CAPITOLUL IV. PRINCIPIILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE 181
1. Organizarea administrativ-teritorială. Istoric 181
2. Reglementări actuale privind organizarea administrativ-teritorială 191
3. Scurte precizări referitoare la principiile administrației publice locale 197
4. Principiile administrației publice locale 198
4.1. Principiul descentralizării 198
4.2. Principiul autonomiei locale 207
4.3. Principiul deconcentrării serviciilor publice 210
4.4. Principiul eligibilității autorităților administrației publice locale 211
4.5. Principiul legalității 212
4.6. Principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit 212

CAPITOLUL V. DISPOZIȚII COMUNE APLICABILE AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ȘI ALEȘILOR LOCALI 215
1. Alegerea autorităților administrației publice locale 215
2. Drepturile și obligațiile aleșilor locali 232
3. Incompatibilități privind aleșii locali. Declarația de avere și declarația de interese 234

CAPITOLUL VI. CONSILIUL LOCAL 238
1. Constituirea consiliului local 238
2. Atribuțiile consiliului local 241

3. Funcționarea consiliului local 243
4. Suspendarea și încetarea mandatului de consilier local 247
5. Dizolvarea consiliului local 251

CAPITOLUL VII. PRIMARUL ȘI VICEPRIMARUL 254
1. Validarea primarului 254
2. Rolul și atribuțiile primarului 255
3. Mandatul primarului 257

CAPITOLUL VIII. ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ A MUNICIPIULUI BUCUREȘTI 261

CAPITOLUL IX. CONSILIUL JUDEȚEAN 264
1. Constituirea consiliului județean 264
2. Atribuțiile consiliului județean 264
3. Funcționarea consiliului județean 266
4. Președintele și vicepreședinții consiliului județean 269

CAPITOLUL X. ADMINISTRATORUL PUBLIC ȘI SECRETARII UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE 272

CAPITOLUL XI. PREFECTUL ȘI SUBPREFECTUL 274
1. Scurte considerații istorice 274
2. Condiții pentru numirea în funcția de prefect și subprefect 276
3. Rolul și atribuțiile prefectului 278
4. Atribuțiile subprefecților 281
5. Actele prefectului 283
6. Instituția prefectului 283
7. Cancelaria prefectului, oficiile prefecturale, colegiul prefectural 288

CAPITOLUL XII. CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV 291
1. Considerații introductive 291
2. Scurt istoric 292
3. Noțiunea și trăsăturile contenciosului administrativ reglementat prin Legea nr. 554/2004 297
4. Definirea termenilor utilizați de Legea nr. 554/2004 300
5. Subiectele care pot sesiza instanța 307
6. Actele nesupuse controlului și limitele controlului 326
7. Instanțele de contencios administrativ 332
8. Obiectul acțiunii 334
9. Fazele procedurii contenciosului administrativ 337
10. Suspendarea actului administrativ 346
11. Recursul 350
12. Procedura de executare 352

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Prefaţă

Lucrarea pe care am deosebita plăcere de a o prezenta constituie rezultatul unei activităţi laborioase din partea autoarei, având la bază o cunoaştere aprofundată a doctrinei şi a practicii legislative şi jurisdicţionale în domeniul administrativ, precum şi experienţa dobândită prin predarea dreptului administrativ la nivel universitar.

Structurată în 12 capitole, lucrarea îşi propune să ofere o imagine cât mai detaliată a complexităţii sistemului administraţiei publice, punerea în evidenţă a regulilor fundamentale, fiind completată cu observaţii pertinente referitoare la unele aspecte de detaliu, a căror importanţă nu poate fi pusă la îndoială în acest domeniu.

Prin prezentarea principiilor, dar şi a rolului, a competenţelor, atribuţiilor, a constituirii, organizării şi funcţionării fiecăreia dintre autorităţile administraţiei publice centrale şi locale, lucrarea reuşeşte să îmbine armonios cerinţele unui curs universitar cu exigenţele impuse de înţelegerea şi punerea în aplicare a normelor legale.

În lucrare sunt supuse unei analize amănunţite şi pertinente autorităţile puterii executive – Preşedintele României şi Guvernul, ministerele şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, prefectul – ca reprezentant al Guvernului pe plan local, autorităţile administrative autonome, dar şi autorităţile administraţiei publice locale – consiliile locale, primarul şi consiliile judeţene.

În abordarea problematicii, prezentarea pleacă de la principiile instituite de Constituţie, urmărindu-se apoi dezvoltarea acestora la nivelul actelor normative cu forţa juridică a legii, dar şi la nivelul celor care organizează şi pun în executare dispoziţiile legale. Sunt astfel evidenţiate particularităţile şi rolul fiecăreia dintre entităţile analizate, formulându-se, în acelaşi timp, observaţii critice cu privire la anumite aspecte legate de modalitatea de reglementare sau de interpretare a unora dintre prevederile referitoare la organizarea, funcţionarea şi atribuţiile elementelor componente ale sistemului administraţiei publice.

O atenţie deosebită este acordată prezentării unora dintre deciziile recente ale Curţii Constituţionale, prin care instanţa de contencios constituţional a clarificat, cu valoare de principiu, unele dintre problemele legate de interpretarea şi aplicarea normelor legale în litera şi spiritul principiilor constituţionale.

Contenciosul administrativ face obiectul ultimului capitol al lucrării, în prezentarea acestei instituţii de drept fiind reliefate atât regulile consfinţite prin normele legale, cât şi aspectele care au ridicat probleme în practică şi discuţii în literatura de specialitate.

Făcând apel la un material documentar bogat, valorificând ideile avansate până în acest moment în doctrină, dar şi practica instanţei de contencios constituţional, precum şi cea a instanţelor de contencios administrativ, lucrarea sistematizează şi redă într-o manieră originală coordonatele care stau la baza sistemului administraţiei publice din România.

Experienţa acumulată în cadrul administraţiei publice, în special în cadrul Consiliului Legislativ, încă de la înfiinţarea acestuia, au permis autoarei o analiză amplă şi pertinentă a problemelor abordate de pe poziţia practicianului, a celui care contribuie la îmbunătăţirea normei legale.

S.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

Prin aceste abordări, lucrarea reprezintă atât un material necesar pentru noile generații de juriști și funcționari publici, dar și o valoroasă contribuție la îmbogățirea doctrinei de specialitate, prezentând astfel un interes deosebit pentru profesioniștii în domeniu, practicieni sau teoreticieni.

Dr. Dragoș Iliescu

Președintele Consiliului Legislativ

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul I
PREŞEDINTELE ROMÂNIEI

1. Consideraţii generale privind şeful statului

Instituţia şefului statului a apărut odată cu statul şi a cunoscut o evoluţie continuă în ceea ce priveşte forma, structura şi atribuţiile sale. Pe parcursul acestei evoluţii, instituţia a avut fie o organizare unipersonală, fie o organizare colegială.

În literatura de specialitate[1] se arată că importanţa acestei instituţii pentru administraţie poate fi rezumată sub trei aspecte, care se regăsesc în marea majoritate a statelor europene:

– chiar dacă şeful statului nu este ales printr-un vot universal, acesta are totuşi un rol important în relaţiile externe, rol integrat, mai mult sau mai puţin, în activitatea administraţiei;

– posibilitatea de intervenţie în procedura legislativă este un mecanism esenţial al sistemului de executare şi de organizare a executării legii;

– şeful statului, prin stabilitatea funcţiei şi prin autoritatea sa morală, este de cele mai multe ori comandantul forţelor armate, acesta din urmă fiind unul din pilonii aparatului administrativ de stat.

Instituţia şefului statului trebuie analizată plecând de la forma de guvernământ[2], care cuprinde, ca elemente constitutive, şi condiţiile în care se realizează atribuţiile de şef al statului, precum şi raporturile specifice care se stabilesc între această instituţie şi celelalte categorii de organe, în mod deosebit Parlamentul şi Guvernul[3].

Aristotel, „creatorul dreptului constituţional", a încercat pentru prima dată o clasificare a formelor de guvernământ, propunând trei grupe[4]:

– monarhia, care se caracterizează prin concentrarea puterii în mâna unei sigure persoane;

– oligarhia, în care puterea se împarte între mai mulţi indivizi sau, după caz, este rezervată unui grup social restrâns;

– democraţia, care se caracterizează prin faptul că poporul exercită direct puterea.

Aşa cum se arată în doctrină[5], „şi Platon s-a ocupat de formele de guvernământ, vorbind despre monarhie, bazată pe autoritate şi despre democraţie, bazată pe libertate,

---

[1] I. Alexandru, M. Cărăuşan, S. Bucur, *Drept administrativ*, ed. a III-a revizuită şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009, p. 177.

[2] Forma de guvernământ reprezintă modul în care sunt constituite şi funcţionează organele statului prin care se exercită puterea politică – I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituţional şi instituţii politice*, ed. 13, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009, p. 60.

[3] M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan şi colectivul, *Constituţia României – comentată şi adnotată*, R.A. Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 8.

[4] Constantin G. Disescu, *Cursul de drept public român*, Stabilimentul Grafic I.V. Socec, Bucureşti, 1890, p. 9.

[5] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. 4, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 282.

BABEŞ-BOLYAI UNIVERSITY LIBRARY

spunând că cel mai bun guvern este acela care se bazează pe autoritate şi libertate. După Platon, regele este „pastorul poporului" ".

Profesorul Ion Deleanu, urmând „clasificarea clasică" ce pleacă de la Aristotel, precizează că realitatea istorică este mult mai complexă şi cu note de specificitate: monarhia este o formă de guvernământ mult mai simbolică, aristocraţia aproape a dispărut, în timp ce republica are cu totul altă semnificaţie decât cea originară[1].

Realizând o sinteză a formelor de guvernământ, cele mai uzuale au fost şi sunt monarhia şi republica.

Monarhia se caracterizează prin aceea că puterea de stat este înfăptuită de o singură persoană – monarh (rege, împărat, prinţ, domn, emir) – dobândită pe cale ereditară ori după proceduri specifice, în funcţie de tradiţiile regimului constituţional[2].

Cunoscută din cele mai vechi timpuri, monarhia a fost cea mai răspândită formă de guvernământ. În evoluţia acesteia se pot identifica:

a) monarhia absolută, în care puterea este deţinută de o singură persoană, care o exercită după propria voinţă, în mod discreţionar, fiind caracteristică evului mediu;

b) monarhia limitată (constituţională), în cadrul căreia are loc o limitare a puterilor monarhului prin legea fundamentală a statului;

c) monarhia parlamentară dualistă, în cadrul căreia, alături de monarh, există parlamentul – organ reprezentativ – care stau, din punct de vedere legal, pe o poziţie egală;

d) monarhia parlamentară contemporană, în cadrul căreia puterile monarhului sunt formale, acesta păstrând unele prerogative, precum dreptul de a dizolva parlamentul, dreptul de numiri în funcţii superioare, dreptul de a refuza semnarea unor legi. Această formă de guvernământ există în prezent în Anglia, Belgia, Olanda, ca o expresie a tradiţiei şi istoriei.

Republica este forma de guvernământ în care cetăţenii se guvernează singuri, desemnând sau alegând un şef de stat, denumit, de regulă, preşedinte[3]. În această formă de guvernământ, instituţia şefului statului poate să fie exercitată de o singură persoană, dar poate fi exercitată şi de o autoritate colegială.

În statele în care puterea este fundamentată pe principiul separaţiei puterilor în stat, şeful statului este încadrat în sfera puterii executive, chiar dacă are şi unele atribuţii în materie de legiferare.

În aceste sisteme, sarcina guvernării se asigură, fie numai de şeful statului împreună cu o echipă de consilieri, fie de două organe executive, respectiv, de şeful statului şi de o echipă de guvernanţi în frunte cu prim-ministrul, desemnaţi pe baza unei anumite proceduri.

În fostele ţări socialiste, funcţia de şef al statului a fost încadrată în categoria „organelor supreme ale puterii de stat", deci în sfera puterii legislative şi a avut de-a lungul timpului, fie o structură colegială, purtând diverse denumiri: Prezidiu, Consiliu de Stat, Consiliu prezidenţial, fie o structură unipersonală.

---

[1] I. Deleanu, *Drept constituţional şi instituţii politice*, vol. I, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 140.

[2] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituţional şi instituţii politice*, ed. 13, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009, p. 61.

[3] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 61.

2. Scurt istoric asupra instituției șefului statului în România

Potrivit **Constituției din 1866**[1], puterile constituționale ale Domnului erau ereditare. Acesta exercita puterea legislativă în mod colectiv împreună cu Reprezentanța Națională, în timp ce puterea executivă îi era încredințată în exclusivitate. El numea și revoca pe miniștrii săi. Niciun act al Domnului nu putea avea tărie dacă nu era contrasemnat de un ministru care, prin aceasta, devenea răspunzător de acel act[2].

În conformitate cu art. 93 din Constituție, Domnul sancționa și promulga legile, avea dreptul de amnistie în materie politică, de a ierta sau micșora pedepsele în materii criminale, de a numi sau confirma în toate funcțiunile publice, de a face regulamente necesare pentru executarea legilor fără a putea modifica sau suspenda dispozițiile legale. Domnul era capul puterii armate, conferea grade militare și decorații în conformitate cu legea, avea dreptul de a bate monedă și de a încheia cu statele străine convenții necesare pentru comerț, navigație și alte asemenea, care erau supuse aprobării puterii legislative. Domnul putea convoca în sesiune organul legislativ și putea să poruncească închiderea sesiunii, avea dreptul de a convoca în sesiune extraordinară Adunările și de a dizolva ambele Camere deodată sau numai una din ele.

Constituția Regatului României din 1923[3] a consacrat faptul că toate puterile statului emană de la națiune, care nu le poate exercita decât „prin delegațiune" și după principiile și regulile constituționale, puterile constituționale ale Regelui fiind ereditare. Potrivit art. 34, puterea legislativă se exercita colectiv de către Rege și Reprezentanța Națională alcătuită din Senat și Adunarea Deputaților, care aveau inițiativă legislativă, fiind necesar ca orice lege să aibă învoirea celor trei ramuri ale puterii legiuitoare. Puterea executivă era încredințată Regelui, care numea și revoca miniștrii. Niciun act al Regelui nu avea tărie dacă nu era contrasemnat de un ministru, care prin aceasta devenea răspunzător de acel act.

În privința prerogativelor regale, acestea erau asemănătoare cu cele prevăzute pentru Domn în Constituția din 1866.

Dispoziții similare celor cuprinse în Constituția din 1923 au fost păstrate și în **Constituția din 1938**[4], care îl declara pe rege „capul statului". Puterea legislativă se exercita de Rege prin Reprezentanța Națională, iar puterea executivă era încredințată Regelui, care o exercita prin Guvernul său. Miniștrii erau numiți și revocați de rege și răspundeau politic numai în fața acestuia.

În perioada 1940-1944, când președintele Consiliului de Miniștri era învestit cu puteri depline în conducerea statului, regele a continuat să dețină o serie de prerogative specifice funcției de șef al statului: era capul oștirii, acredita pe ambasadorii și miniștrii plenipotențiari, numea pe prim-ministru, acorda grațierea și amnistia. Celelalte puteri aparțineau președintelui Consiliului de Miniștri, ceea ce denotă o diminuare a prerogativelor monarhului și o reducere a rolului său în viața politică a țării[5].

---

[1] Constituția Principatelor Unite Romane din 30/06/1866 publicată în M. Of. nr. 142 din 13 iulie 1866.
[2] Art. 92 din Constituția Principatelor Unite Române din 1866.
[3] Constituția Regatului României din 29/03/1923 publicată în M. Of. nr. 282 din 29 martie 1923.
[4] Constituția Regatului României din 24/02/1938 publicată în M. Of. nr. 48 din 27 februarie 1938.
[5] Dumitru Brezoianu, *Curs de Drept administrativ*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 294.

În condițiile istorice ale anului 1944, a fost repusă în vigoare Constituția din 1923 și au fost adoptate o serie de acte cu caracter constituțional[1] care au cuprins reglementări fundamentale ale unor relații privitoare la instaurarea, menținerea și exercitarea puterii[2].

Legea nr. 363/1947[3], prin care a fost desființat regimul monarhic în România și a fost proclamată Republica Populară Română, a creat un organ colegial, Prezidiul Republicii Populare Române, care să exercite puterea executivă până la intrarea în vigoare a noii constituții. Prezidiul era alcătuit din 5 membri, aleși cu majoritate de Adunarea Deputaților dintre personalitățile vieții publice, științifice și culturale[4], organ care exercita prerogative specifice funcției de șef al statului. Prin Legea nr. 364/1947[5] au fost numiți membrii primului Prezidiu al Republicii Populare Române[6].

Constituția din 1948[7] a încredințat funcția de șef al statului unui organ colegial, Prezidiul Marii Adunări Naționale, pe care l-a calificat ca „organ suprem al puterii de stat", nu al administrației de stat. Acest organ era alcătuit dintr-un președinte, 3 vicepreședinți, un secretar și 14 membri aleși direct de Marea Adunare Națională.

Prezidiul, în totalitatea lui, sau oricare din membrii săi, erau revocabili oricând de Marea Adunare Națională, răspunzând de întreaga activitate față de organul legislativ al țării. Potrivit art. 44 din Constituție, Prezidiul avea competența să emită decrete, să interpreteze legile, să acorde grațierea și să comute pedepsele, să confere decorații și medalii, să facă numiri și confirmări în funcții publice, să reprezinte Republica Populară Română în relațiile internaționale, să acrediteze și să recheme pe reprezentanții diplomatici ai țării, să ratifice și să denunțe tratatele internaționale. Între sesiunile Marii Adunări Naționale, Prezidiul era competent să numească și să revoce pe miniștri, la propunerea președintelui Consiliului de Miniștri, ori să declare starea de război și mobilizarea parțială sau generală, la propunerea Guvernului.

După votare, legile se semnau de către președintele și secretarul Prezidiului și se publicau în Monitorul Oficial.

Constituția din anul 1952[8] a menținut Prezidiul Marii Adunări Naționale ca organ colegial care îndeplinește prerogativele de șef al statului, acesta fiind compus dintr-un președinte, doi vicepreședinți, un secretar și 13 membri. Ca atribuții noi, menționăm posibilitatea consultării poporului (referendum), numirea și revocarea comandantului suprem al forțelor armate, precum și proclamarea în unele localități sau pe întreg teritoriul țării a stării

---

[1] Actele cu caracter constituțional avute în vedere sunt: Decretul nr. 1626/1944 pentru „Fixarea drepturilor Românilor în cadrele Constituțiunii din 1866 și cu modificările Constituțiunii din 29 martie 1923"; Decretul nr. 1849/1944 pentru „Adăugire de alineat nou la finele art. IV din Înaltul Decret Regal nr. 1626 din 31 august 1944"; Legea nr. 86 din februarie 1945 pentru Statutul Naționalităților Minoritare; Legea nr. 187 din 23 martie 1945 pentru înfăptuirea reformei agrare; Decretul nr. 2218 din 13 iulie 1946 privind exercitarea puterii legislative; Legea nr. 363 din 30 decembrie 1947 pentru constituirea Statului Român în Republica Populară Română.

[2] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 90.

[3] Legea nr. 363/1947 pentru constituirea Statului Roman în Republica Populară Română publicată în M. Of. nr. 300 bis din 30 decembrie 1947.

[4] Art. 6 din Legea nr. 363/1947.

[5] Legea nr. 364/1947 publicată în M. Of. nr. 300 bis din 30 decembrie 1947.

[6] Primul Prezidiu al Republicii Populare Române a fost alcătuit din: C.I. Parhon, Mihail Sadoveanu, Ștefan Voitec, Gh. C. Stere și Ion Niculi.

[7] Constituția Republicii Populare Române din 13.04.1948 publicată în M. Of. nr. 87 bis din 13 aprilie 1948.

[8] Constituția Republicii Populare Române din 24/09/1952 publicată în B. Of. nr. 1 din 27 septembrie 1952.

excepţionale, în intervalul dintre sesiunile Marii Adunări Naţionale putând declara şi starea de război.

Prezidiul Marii Adunări Naţionale a fost menţinut până în martie 1961 când a fost înfiinţat Consiliul de Stat, având aceeaşi natură juridică de „organ suprem al puterii de stat".

Constituţia din anul 1965[1] a consacrat existenţa Consiliului de Stat, ca organ colegial, cu atribuţii de şef de stat, care s-a menţinut până în anul 1974 când, prin modificarea Constituţiei, a fost instituită funcţia de preşedinte de republică, autoritate cu caracter unipersonal, încadrată tot în categoria organelor puterii de stat.

Preşedintele republicii era şeful statului, reprezentând puterea de stat în relaţiile interne şi internaţionale şi comandant suprem al forţelor armate, exercitând toate celelalte atribuţii specifice şefului statului.

După Revoluţia din decembrie 1989, prin Decretul-Lege nr. 2/1989[2] a fost constituit Consiliul Frontului Salvării Naţionale, al cărui preşedinte a exercitat şi atribuţii de şef al statului.

Ulterior, prin Decretul-Lege nr. 92/1990 privind alegerea Parlamentului şi a Preşedintelui României[3], funcţia de şef al statului a fost încredinţată Preşedintelui României, ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat. Acest regim este consacrat şi de actuala Constituţie a României, adoptată în decembrie 1991 şi revizuită ca urmare a rezultatului referendumului organizat la 18 şi 19 octombrie 2003.

3. Rolul Preşedintelui României potrivit Constituţiei

În sistemul constituţional român, Preşedintele României face parte din puterea executivă, alături de Guvern, fiind astfel instituţionalizat modelul dualist de organizare a puterii executive. Rezultă deci, că cele două autorităţi statale care realizează, potrivit Constituţiei, în mod echilibrat puterea executivă sunt Preşedintele României şi Guvernul[4]. Spre deosebire de Guvern însă, rolul executiv al Preşedintelui este mai atenuat, primând celelalte dimensiuni ale statutului său constituţional[5].

Rolul Preşedintelui României este clar precizat de prevederile art. 80 din Constituţie, potrivit cărora *Preşedintele României reprezintă statul român şi este garantul independenţei*

---

[1] Constituţia Republicii Socialiste România a fost adoptată de Marea Adunare Naţională în şedinţa din 21 august 1965, după luarea în discuţie a proiectului publicat la 29 iunie 1965 de către Comisia pentru elaborarea proiectului de Constituţie, cu unanimitatea celor 446 de deputaţi prezenţi la şedinţă. Ea a fost promulgată la data de 21 august 1965 sub semnătura Preşedintelui Consiliului de Stat, Chivu Stoica, şi a fost publicată în Buletinul Oficial al Republicii Socialiste România nr. 1 din 21 august 1965. Constituţia a intrat în vigoare la data adoptării, respectiv 21 august 1965, abrogând expres pe aceeaşi dată Constituţia din anul 1952. În forma iniţială, Constituţia era alcătuită din 114 articole cuprinse în 9 titluri. Constituţia a fost modificată ulterior prin 10 legi şi republicată de 7 ori, ultima republicare fiind în B. Of. nr. 65 din 29 octombrie 1986.

[2] Decretul-Lege nr. 2/1989 privind constituirea, organizarea şi funcţionarea Consiliului Frontului Salvării Naţionale şi a consiliilor teritoriale ale Frontului Salvării Naţionale publicat în M. Of. nr. 4 din 27 decembrie 1989.

[3] Decretul-Lege nr. 92/1990 privind alegerea Parlamentului şi a Preşedintelui României publicat în M. Of. nr. 35 din 18 martie 1990, abrogat prin Legea nr. 69/1992 pentru alegerea Preşedintelui României.

[4] A se vedea, în acest sens, C. Ionescu, *Tratat de drept constituţional contemporan*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 819 şi urm.

[5] V. Vedinaş, *Drept administrativ*, ed. a III-a revăzută şi actualizată, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2007, p. 283.

naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării. Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. În acest scop, Președintele exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate.

De asemenea, art. 92 alin. (1) din Constituție statuează că *Președintele României este comandantul forțelor armate și îndeplinește funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării.*

Din economia dispozițiilor constituționale citate rezultă că Președintele României exercită autoritatea statală la fel ca și alte autorități publice, cum ar fi Parlamentul și Guvernul, dar, spre deosebire de acestea, el personifică autoritatea statală. Altfel spus, Președintele, ca șef al statului, se identifică cu statul român, dar nu se confundă cu acesta[1].

Rolul consacrat de Constituție Președintelui României se fundamentează, pe de o parte, pe faptul că instituția își bazează legitimitatea pe alegerea de către popor prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, iar, pe de altă parte, pe atribuțiile concrete care îi sunt rezervate prin Legea fundamentală.

Din redactarea art. 80 din Constituție, rezultă că Președintele României îndeplinește următoarele funcții:

1. funcția de reprezentare

2. funcția de garant al independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării

3. funcția de a veghea la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice

4. funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate.

În ceea ce privește funcția de reprezentare, menționăm că Președintele României reprezintă pe plan intern și extern statul român sub diverse modalități[2]. Astfel, pe plan intern amintim: numirea în funcții publice, acordarea grațierii individuale, conferirea de decorații, participarea la ședințele Guvernului, consultarea poporului prin referendum, promulgarea legilor etc., iar pe plan extern: acreditarea ambasadorilor, primirea scrisorilor de acreditare, semnarea acordurilor internaționale încheiate în numele României.

În legătură cu funcția de garant al independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării, menționăm că terminologia utilizată de legiuitorul constituant a avut în vedere și dispozițiile constituționale ale altor state pentru conturarea concretă a rolului Președintelui României de șef al statului[3].

În exercitarea acestei funcții, prin care se garantează valori fundamentale ale poporului român[4], legiuitorul constituant a pus la dispoziția Președintelui o serie de atribuții în

---

[1] C. Ionescu, *op. cit.*, p. 821; I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur, *op. cit.*, p. 178.

[2] C. Ionescu, *op. cit.*, p. 726.

[3] Potrivit art. 87 din Constituția Italiei „Președintele Republicii este șeful statului și reprezintă unitatea națională"; Potrivit art. 120 din Constituția Portugaliei „Președintele Republicii reprezintă Republica Portugheză, garantează independența națională, unitatea statului și funcționarea adecvată a instituțiilor democratice și este din oficiu comandantul Forțelor Armate" – Ștefan Deaconu, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Silviu Gabriel Barbu, *Codex constituțional. Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene*, vol. I, p. 826, vol. II, p. 419.

[4] G. Vrabie, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, ed. a IV-a, Ed. Cugetarea, Iași, 1999, p. 272-276.

domeniul apărării şi în situaţii excepţionale[1], precum şi prerogativele de comandant al forţelor armate şi preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării[2].

Referitor la funcţia de a veghea la respectarea Constituţiei, aşa cum se afirmă în doctrină[3], prin dispoziţiile constituţionale nu i se acordă Preşedintelui competenţa de a exercita în mod direct un control de constituţionalitate, ci doar dreptul de a sesiza autoritatea competentă, respectiv Curtea Constituţională, cu prilejul transmiterii legii în vederea promulgării sau de a cere acestei autorităţi soluţionarea conflictelor juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice.

În ceea ce priveşte funcţia de a veghea la buna funcţionare a autorităţilor publice, aceasta implică, pe de o parte, obligaţia autorităţilor publice, a celorlalte persoane juridice de drept public şi privat, precum şi a cetăţenilor de a respecta întocmai dispoziţiile constituţionale, iar, pe de altă parte, necesitatea ca autorităţile publice să funcţioneze în mod legal, potrivit dispoziţiilor care reglementează activitatea specifică fiecăreia dintre ele.

În sfârşit, cea de-a patra funcţie a Preşedintelui României, consacrată de art. 80 alin. (2) teza a doua din Constituţie, aceea de mediere între puterile statului, precum şi între stat şi societate, permite şefului statului facilitarea negocierilor dintre cele trei puteri ale statului şi sprijinirea lor pentru soluţionarea conflictului, prin obţinerea unei soluţii reciproc convenabile, eficiente şi durabile. Ca mediator, Preşedintele este imparţial, imparţialitate care este asigurată prin faptul că, potrivit art. 84 alin. (1) din Legea fundamentală, acesta nu poate fi membru al vreunui partid politic şi nu poate îndeplini nicio altă funcţie publică sau privată.

Astfel cum se arată în doctrină[4], „preşedintele va fi pus să medieze şi între tabăra politică din care a făcut parte, pe care a condus-o, şi tabăra politică adversă, iar dacă, o dată ajuns Preşedinte, Constituţia nu i-ar interzice să mai fie membru de partid, el ar risca să fie calificat „judecător şi parte în aceeaşi cauză”.”

Aşa cum se afirmă în literatura de specialitate[5], medierea realizată de preşedintele României nu se opreşte la autorităţile statale, ci trebuie să meargă mai departe şi să tranşeze eventualele divergenţe care se pot manifesta între autorităţile publice şi diferite segmente ale structurii sociale.

Cu privire la medierea ce trebuie realizată de Preşedinte, în doctrină s-au conturat două opinii. Potrivit unei opinii[6], cu care ne raliem, funcţia de mediere corespunde prerogativei prezidenţiale de a veghea la buna funcţionare a autorităţilor publice, medierea fiind total nepotrivită pentru restabilirea legalităţii constituţionale, acţiune ce exclude orice fel de compromis sau concesii. Aşadar, funcţia de mediere a Preşedintelui nu poate avea ca scop asigurarea respectării Constituţiei.

Potrivit celeilalte opinii[7], funcţia de mediere poate avea ca scop şi asigurarea respectării Constituţiei. Susţinerea are la bază dispoziţiile art. 1 alin. (4) din Legea

---

[1] Declararea mobilizării parţiale sau totale a forţelor armate; luarea măsurilor necesare pentru respingerea agresiunii armate îndreptate împotriva ţării; instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă.

[2] Art. 92 alin. (1) din Constituţie.

[3] C. Ionescu, *op. cit.*, p. 823; I. Alexandru, M. Cărăuşan, S. Bucur, *op. cit.*, p. 178.

[4] A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 292.

[5] I. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică*, R.A. Monitorul Oficial, Bucureşti, 1994, p. 40.

[6] C. Ionescu, *op. cit.*, p. 825.

[7] I. Alexandru, M. Cărăuşan, S. Bucur, *op. cit.*, p. 179.

fundamentală, potrivit cărora „Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale", astfel că șeful statului acționează pentru respectarea unui principiu constituțional, realizând astfel vegherea asupra legalității constituționale prin îndeplinirea funcției de mediere.

Referitor la funcția de mediere între puterile statului, profesorul Dumitru Brezoianu consideră că, plecând de la dispozițiile constituționale, s-ar ajunge, în mod logic, la concluzia că Președintele României *nu face parte din niciuna din cele trei puteri* (legislativă, executivă și judecătorească), deoarece *per à contrario*, dacă ar face parte din una dintre ele, n-ar mai putea să fie mediator între puterea publică din care face parte și o altă putere a statului. De aceea, s-ar putea conchide că Președintele României exercită o a patra putere în stat, care ar include unele elemente din fiecare din cele trei puteri, și anume, din puterea legislativă – prin dreptul Președintelui de a promulga legile votate de Parlament sau prin trimiterea acestora spre reexaminare Parlamentului, din puterea executivă – prin atribuțiile în domeniul apărării, prin adoptarea de măsuri excepționale și din puterea judecătorească, în ceea ce privește un aspect al acesteia – prin funcția de mediere[1].

Față de cele relatate, se poate concluziona că, potrivit dispozițiilor constituționale, Președintele României este implicat direct în guvernare în doar câteva domenii de activitate, respectiv politica externă, apărarea țării și ordinea publică[2].

Din punct de vedere al naturii funcției prezidențiale, în literatura de specialitate s-a susținut opinia că aceasta are un caracter mixt: politico-reprezentativ, constituțional-legislativ și administrativ-executiv[3].

4. Calificarea regimului politic actual din România

Modalitatea de desemnare a șefului statului în forma de guvernare republicană are o importanță majoră pentru definirea regimului politic al unei țări. În dreptul public contemporan, regimurile politice au fost clasificate în patru mari categorii: prezidențial, parlamentar, semi-prezidențial și de adunare[4].

Republica prezidențială se caracterizează prin aceea că șeful statului este ales, fie în mod direct de către cetățenii țării, fie prin intermediul unei adunări de electori (exemplul tipic SUA).

În *republica parlamentară*, șeful statului este ales, de regulă, de către Parlament (Italia, Grecia, Ungaria) sau de o adunare compusă din parlamentari și alți reprezentanți (Germania). În acest tip de republică, președintele răspunde în fața Parlamentului și are atribuții mai mult formale, intervenind în viața politică foarte rar, cum ar fi în cazul schimbării Guvernului, rolul său fiind mai mult de reprezentare națională.

Diferența dintre cele două regimuri politice nu constă numai în modul de desemnare a președintelui, ci și în raportul dintre puteri. În republicile parlamentare, Guvernul, deși

[1] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 30-33.
[2] I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur, *op. cit.*, p. 188.
[3] I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. I, ediție revizuită pentru uzul studenților, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, p. 167.
[4] A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 293.

numit de preşedinte, este responsabil în faţa Parlamentului, în timp ce, în republicile prezidenţiale, nu există un şef de Guvern, această funcţie revenind şefului statului, şi deci, nici răspundere guvernamentală în faţa Parlamentului.

Din împletirea unei trăsături esenţiale a regimului politic prezidenţial – alegerea directă a şefului statului – cu răspunderea politică a Guvernului faţă de Parlament – caracteristică regimului politic parlamentar – a rezultat modelul *republicii semi-prezidenţiale* (exemplul tipic Franţa).

În unele din aceste ţări, rolul preşedintelui republicii este important, în special în Franţa, unde el numeşte pe prim-ministru fără a avea în mod necesar acordul camerelor legiuitoare, prezidează Consiliul de Miniştri, semnează actele adoptate de acesta, dizolvă adunările legiuitoare, după consultarea prim-ministrului şi a preşedinţilor Camerelor Parlamentare etc.

Regimul politic *de adunare* este specific Elveţiei, unde funcţionează un Consiliu Federal format din 7 miniştri, prezidat de unul dintre ei, care este ales pe o perioadă de un an ca preşedinte al Confederaţiei.

În România, şeful statului este ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, în două tururi de scrutin, însă rolul politic al acestuia este mult diminuat, toate atribuţiile sale majore fiind supuse unui sistem de îngrădiri şi condiţionări, specific regimurilor parlamentare, uneori chiar mai excesiv.

În literatura de specialitate[1] s-a arătat că experienţa dobândită în perioada dictaturii a îndemnat la un exces de precauţii pentru evitarea concentrării puterii în persoana şefului statului. În acest scop, s-a manifestat grija de *a diminua cât mai mult competenţele Preşedintelui României, „greutatea" influenţei politice a acestuia*, rezultând un regim mixt, în care *balanţa este înclinată în favoarea Parlamentului.*

În conformitate cu reglementările constituţionale, regimul politic românesc poate fi caracterizat ca un *regim semi-prezidenţial „atenuat"* sau *„parlamentarizat"*, în sensul sporirii aportului celorlalţi factori de putere, în principal, al Parlamentului în viaţa politică a ţării[2].

Potrivit unei opinii[3] din literatura de specialitate, la care achiesăm, considerentele de ordin constituţional care definesc regimul semi-prezidenţial din România sunt:

a) Preşedintele şi Parlamentul se aleg prin vot universal;

b) Dreptul Preşedintelui de a dizolva Parlamentul se poate exercita numai cu respectarea unor condiţii;

c) Parlamentul are dreptul de a trage la răspundere politică Preşedintele României, în sensul că poate recurge la suspendarea acestuia din funcţie, care se finalizează cu organizarea unui referendum pentru demiterea Preşedintelui;

d) Parlamentul poate hotărî punerea sub acuzare a Preşedintelui României pentru înaltă trădare;

e) Preşedintele poate cere poporului să-şi exprime, prin referendum, voinţa cu privire la problemele de interes naţional numai după consultarea Parlamentului;

---

[1] D. Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. 2, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 107; G. Vrabie, *Organizarea politico-etatică a României*, vol. II, ed. a IV-a revăzută şi adăugită, cu participarea lui Marius Bălan, Institutul European, Iaşi, 2004, p. 169 şi urm.

[2] M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan şi colectivul, *op. cit.*, p. 184.

[3] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. 4, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 295-298.

f) Preşedintele desemnează un candidat pentru funcţia de Prim-ministru şi numeşte Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament;

g) Guvernul, în întregul său, şi fiecare membru al acestuia, solidar cu ceilalţi membri, răspund politic numai în faţa Parlamentului;

h) Preşedintele României, dar şi fiecare Cameră în parte au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor;

i) Preşedintele nu are drept de iniţiativă legislativă;

j) Preşedintele poate refuza promulgarea legii o singură dată;

k) Decretele Preşedintelui emise în exercitarea celor mai importante atribuţii sunt contrasemnate de prim-ministru;

l) În domeniul politicii externe, al apărării şi în cazul stărilor excepţionale, atribuţiile Preşedintelui României sunt condiţionate, fie de Guvern, fie de Parlament, astfel:

– Preşedintele încheie în numele României numai tratatele negociate de Guvern şi le supune spre ratificare Parlamentului;

– Preşedintele, la propunerea Guvernului, acreditează şi recheamă reprezentanţii diplomatici ai României şi aprobă înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice;

– Preşedintele declară, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parţială sau totală a forţelor armate;

– În caz de agresiune armată îndreptată împotriva ţării, Preşedintele are obligaţia de a lua măsuri pentru respingerea agresiunii şi de a le aduce neîntârziat la cunoştinţă Parlamentului, printr-un mesaj;

– Preşedintele instituie starea de asediu sau starea de urgenţă, dar are obligaţia de a solicita Parlamentului încuviinţarea acestei măsuri, în cel mult 5 zile de la luarea deciziei.

5. Alegerea Preşedintelui României

5.1. Condiţii de eligibilitate

Accesul la funcţia de Preşedinte al României aparţine, în principiu, fiecărui cetăţean român care îndeplineşte condiţiile prevăzute de Constituţie şi de Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Preşedintelui României[1].

a) O primă condiţie pentru a putea candida la funcţia de Preşedinte al României este aceea ca persoana ***să aibă cetăţenia română şi domiciliul în ţară***. Această condiţie rezultă din dispoziţiile art. 16 alin. (3) din Constituţie, potrivit cărora funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare, pot fi ocupate, în condiţiile legii, de persoanele care au cetăţenia română şi domiciliul în ţară.

Norma constituţională a fost modificată ca urmare a Legii de revizuire a Constituţiei; în forma sa iniţială din anul 1991 aceasta era mult mai restrictivă, în sensul că respectivele funcţii şi demnităţi publice puteau fi ocupate de persoane care aveau *numai* cetăţenia română şi domiciliul în România. În această situaţie, persoana fără cetăţenie, cea cu dublă cetăţenie şi străinii nu puteau candida pentru funcţia de Preşedinte al României.

[1] Legea nr. 370/12004 republicată în M. Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011, cu modificările şi completările ulterioare.

Dispoziția actuală este mai permisivă, dând posibilitatea persoanelor care au cetățenia română, dar şi altă cetățenie, şi care domiciliază în România să poată candida pentru această funcție, interdicția funcționând numai pentru cetățenii români sau cu dublă cetățenie care au domiciliul în străinătate, pentru străini şi pentru persoanele fără cetățenie.

b) O altă condiție este cea impusă de prevederile art. 37 alin. (1) din Constituție, referitoare la dreptul de a fi ales, care cer candidaților pentru funcția de Preşedinte al României ***să aibă drept de vot.*** Această condiție nu are în vedere vârsta de 18 ani împliniți de la care cetățenii au drept de vot, potrivit art. 36 alin. (1) din Constituție, ci norma din cuprinsul alin. (2) al art. 36, conform căreia nu au dreptul de vot debilii sau alienații mintal, puşi sub interdicție, şi nici persoanele condamnate, prin hotărâre judecătorească definitivă, la pierderea drepturilor electorale.

c) Dispozițiile art. 37 alin. (1) din Constituție mai prevăd încă o condiție pentru ca cetățeanul român cu domiciliul în țară şi cu drept de vot să poată fi ales într-o funcție publică, respectiv în funcția de Preşedinte al României, şi anume condiția de a ***nu-i fi interzisă asocierea în partide politice.***

Ca şi în alte sisteme constituționale, şi în sistemul nostru constituțional anumite categorii de persoane nu se pot asocia în partide politice. Astfel, potrivit art. 40 alin. (3) din Constituție, nu pot face parte din partide politice judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiştii şi alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică.

d) Cea de-a patra condiție care trebuie îndeplinită pentru a putea candida la funcția de Preşedinte al României priveşte limita minimă de vârstă. Dacă pentru dreptul de vot limita minimă este de 18 ani, pentru dreptul de a fi ales în funcția de Preşedinte al României, art. 37 alin. (2) din Constituție stabileşte limita de ***35 de ani împliniți*** până în ziua alegerilor inclusiv[1].

e) O ultimă condiție de eligibilitate este cea reglementată de art. 81 alin. (4) din Constituție, care prevede că nicio persoană nu poate îndeplini funcția de Preşedinte al României decât pentru ***cel mult două mandate, care pot fi şi succesive.***

Rațiunea acestei prevederi constituționale are în vedere cerința evitării deținerii acestei funcții o perioadă prea îndelungată şi de a o transforma într-un privilegiu viager al unei singure persoane.

În conformitate cu prevederile art. 28 din Legea nr. 370/2004, nu pot candida persoanele care, la data depunerii candidaturii, nu îndeplinesc condițiile prevăzute de art. 37 din Constituție pentru a fi alese sau care au fost alese anterior de două ori ca Preşedinte al României. Nu pot deci, candida: cetățenii români care nu au domiciliul în România; persoanele care au cetățenie străină sau persoanele fără cetățenie; persoanele care nu au drept de vot (debilii şi alienații mintal puşi sub interdicție, precum şi persoanele condamnate prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale); persoanele cărora le este interzisă asocierea în partide politice (judecătorii Curții Constituționale, avocații

[1] Biroul Electoral Central, prin Decizia nr. 8/D din 17 octombrie 2009, a respins înregistrarea candidaturii domnului Cornel Cernoschi la alegerile pentru Preşedintele României, întrucât acesta nu avea împlinită vârsta de 35 de ani, iar propunerea de candidatură nu era însoțită de lista susținătorilor prevăzută de dispozițiile art. 3 alin. (2) din Legea nr. 370/2004, precum şi de art. 9 alin. (1) lit. c) din aceeaşi lege. Decizia a fost contestată la Curtea Constituțională, însă contestația a fost respinsă prin Hotărârea nr. 3 din 20 octombrie 2009, Curtea reținând că respingerea candidaturii de către Biroul Electoral Central este conformă cu dispozițiile constituționale şi legale.

poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici, stabilite prin lege organică); persoanele care nu au împlinit până în ziua alegerilor, inclusiv, vârsta de 35 de ani, precum și persoanele care au îndeplinit anterior două mandate prezidențiale.

5.2. Organizarea și desfășurarea alegerilor

Potrivit art. 81 alin. (1) din Constituție și art. 1 alin. (2) din Legea nr. 370/2004, Președintele României se alege prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Este declarat ales candidatul care a întrunit, în primul tur de scrutin, majoritatea de voturi ale alegătorilor înscriși în listele electorale.

În cazul în care niciunul dintre candidați nu a întrunit această majoritate, se organizează al doilea tur de scrutin, la care participă numai primii 2 candidați stabiliți în ordinea numărului de voturi obținut în primul tur. Este declarat ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi valabil exprimate.

Un alegător are dreptul la un singur vot în fiecare tur de scrutin organizat pentru alegerea Președintelui României.

În conformitate cu dispozițiile art. 5 din lege, alegerile au loc în luna anterioară lunii în care ajunge la termen mandatul de Președinte, Guvernul stabilind prin hotărâre data alegerilor, cu cel puțin 60 de zile înaintea zilei votării.

În cazul vacanței funcției de Președinte al României conform art. 97 alin. (1) din Constituție, data alegerilor va fi stabilită prin hotărâre și adusă la cunoștința publică de Guvern în cel mult 30 de zile de la data la care a intervenit vacanța funcției.

Legea nr. 370/2004, astfel cum a fost adoptată în forma inițială, nu conținea prevederi exprese referitoare la organizarea și funcționarea birourilor electorale, la secțiile de votare, la listele electorale și la procedura de desfășurare a votării, făcând trimitere la dispozițiile corespunzătoare din Legea nr. 373/2004 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului[1]. Numai că acest act normativ a fost abrogat prin Legea nr. 35/2008[2], potrivit căreia alegerile pentru organul legislativ al țării se făceau în colegii uninominale, nu în circumscripții electorale, așa cum se organizează alegerile pentru Președintele României. În aceste condiții, era necesar ca Legea nr. 370/2004 să cuprindă norme distincte referitoare la aspectele sus-menționate, astfel că aceasta a fost modificată și completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 95/2009[3], pentru unele aspecte textele din lege făcând trimitere la prevederi din Legea nr. 35/2008.

Între timp, și Legea nr. 35/2008 a fost abrogată prin Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente[4].

Potrivit art. 120 din Legea nr. 208/2015, „Prevederile prezentei legi privind corpul experților electorali, secțiile de votare, Registrul electoral și listele electorale permanente se

---

[1] Legea nr. 373/2004 publicată în M. Of. nr. 887 din 29 septembrie 2004.

[2] Legea nr. 35/2008 publicată în M. Of. nr. 196 din 13 martie 2008, abrogată prin Legea nr. 208/2015.

[3] O.U.G. nr. 95/2009 publicată în M. Of. nr. 608 din 3 septembrie 2009, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 98/2011.

[4] Legea nr. 208/2015 publicată în M. Of. nr. 553 din 24 iulie 2015, cu modificările și completările ulterioare.

aplică în mod corespunzător alegerilor pentru Preşedintele României, alegerilor pentru autorităţile administraţiei publice locale, alegerilor pentru Parlamentul European, precum şi referendumurilor naţionale şi locale".

Întrucât în cuprinsul Legii nr. 370/2004 au rămas în vigoare reglementări contradictorii cu noile dispoziţii din Legea nr. 208/2015, considerăm că sunt necesare intervenţii legislative exprese asupra acestora, fie de abrogare, fie de modificare, chiar şi cu o trimitere expresă la prevederile Legii nr. 208/2015, asigurându-se astfel concordanţa între cele două acte normative.

Având în vedere noile dispoziţii legale în materie electorală, apreciem necesară menţionarea în curs a problemelor legate de procesul electoral pentru alegerea Preşedintelui României, în paralel cu normele din Legea nr. 370/2004, în vigoare la data editării cursului.

Candidaturile

La alegerile pentru funcţia de Preşedinte al României se pot prezenta candidaţi propuşi de partide politice sau alianţe politice, constituite potrivit Legii partidelor politice nr. 14/2003[1], precum şi candidaţi independenţi. Legea prevede că partidele şi alianţele politice pot propune numai câte un singur candidat.

Candidaturile propuse de partidele şi de alianţele politice, precum şi candidaturile independente pot fi depuse numai dacă sunt susţinute de cel puţin 200.000 de alegători. Un alegător poate susţine un singur candidat.

În situaţia în care mai multe partide politice, alianţe politice şi organizaţii legal constituite ale cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale reprezentate în Consiliul Minorităţilor Naţionale doresc să propună acelaşi candidat la funcţia de Preşedinte al României, acestea se pot asocia între ele numai la nivel naţional, pe bază de protocol, constituind o alianţă electorală. Un partid politic, o alianţă politică sau o organizaţie legal constituită a cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale reprezentate în Consiliul Minorităţilor Naţionale nu poate face parte decât dintr-o singură alianţă electorală. Alianţa electorală care a participat la alegerile anterioare, indiferent de tipul acestora, sub o denumire o poate păstra numai dacă nu şi-a schimbat componenţa iniţială. Denumirea respectivă nu poate fi utilizată de o altă alianţă.

Protocolul de constituire a alianţei electorale se depune în scris la Biroul Electoral Central în termen de cel mult 24 de ore de la data completării acestui birou electoral cu reprezentanţii Autorităţii Electorale Permanente şi ai partidelor politice parlamentare.

Biroul Electoral Central se pronunţă în şedinţă publică asupra admiterii sau respingerii protocolului de constituire a alianţei electorale, în termen de cel mult 24 de ore de la înregistrarea acestuia.

Decizia Biroului Electoral Central de admitere a protocolului de constituire a alianţei electorale poate fi contestată în scris de orice persoană fizică sau juridică interesată la Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, în termen de cel mult 24 de ore de la data pronunţării.

Decizia Biroului Electoral Central de respingere a protocolului de constituire a alianţei electorale poate fi contestată de semnatarii protocolului la Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, în termen de cel mult 24 de ore de la data pronunţării.

[1] Legea nr. 14/2003 republicată în M. Of. nr. 408 din 10 iunie 2015.

Înalta Curte de Casație și Justiție se pronunță asupra contestațiilor în termen de cel mult 24 de ore de la înregistrarea acestora, prin hotărâri definitive, care se comunică Biroului Electoral Central.

Acordul de desființare a protocolului de constituire a unei alianțe electorale se depune în scris la Biroul Electoral Central, până cel mai târziu cu 4 zile înaintea datei la care expiră termenul de depunere a candidaturilor.

Candidaturile propuse de partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale, precum și candidaturile independente se depun la Biroul Electoral Central cel mai târziu cu 40 de zile înainte de data alegerilor.

Subliniem că apartenența politică a candidatului la partidul politic, organizația cetățenilor aparținând minorităților naționale sau la unul dintre membrii alianței politice sau alianței electorale care îl propune nu constituie o condiție pentru a candida.

Potrivit dispozițiilor art. 27 alin. (2) din Legea nr. 370/2004, propunerile de candidați pentru alegerea Președintelui României se fac în scris și vor fi primite numai dacă:

a) sunt semnate de conducerea partidului sau a alianței politice ori de conducerile acestora, care au propus candidatul sau, după caz, de candidatul independent;

b) cuprind numele și prenumele, locul și data nașterii, starea civilă, domiciliul, studiile, ocupația și profesia candidatului și precizarea că îndeplinește condițiile prevăzute de lege pentru a candida;

c) sunt însoțite de declarația de acceptare a candidaturii, scrisă, semnată și datată de candidat, de declarația de avere, declarația de interese, de o declarație pe propria răspundere a candidatului în sensul că nu a fost și nu este lucrător operativ, inclusiv acoperit, informator sau colaborator al serviciilor de informații, precum și de lista susținătorilor, al căror număr nu poate fi mai mic de 200.000 de alegători.

Lista susținătorilor este un act public. Lista susținătorilor trebuie să cuprindă data alegerilor, prenumele și numele candidatului, precum și prenumele și numele, data nașterii, adresa, denumirea, seria și numărul actului de identitate și semnătura alegătorilor care susțin candidatura. În finalul listei persoana care a întocmit-o este obligată să facă o declarație pe propria răspundere prin care să ateste veridicitatea semnăturilor susținătorilor.

Lista susținătorilor se depune într-un singur exemplar original la Biroul Electoral Central.

Potrivit art. 3 alin. (5) și (6) din Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative[1], declarațiile de avere și declarațiile de interese ale candidaților pentru funcția de Președinte al României se depun la Biroul Electoral Central, în două exemplare și se publică pe pagina de internet a acestuia, în termen de 48 de ore de la înregistrarea candidaturilor. Biroul Electoral Central transmite un exemplar al declarațiilor de avere și al declarațiilor de interese Agenției Naționale de Integritate, în termen de cel mult 48 de ore de la depunere.

Declarațiile de avere și declarațiile de interese se publică, de asemenea, și în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a, precum și pe pagina de internet a Agenției Naționale de Integritate, în termen de 10 zile de la data depunerii sau a primirii, după caz, și se mențin publicate pe această pagină.

[1] Legea nr. 176/2010 publicată în M. Of. nr. 621 din 2 septembrie 2010, cu modificările ulterioare.

Declaraţiile pe propria răspundere ale candidaţilor în sensul că nu au fost şi nu sunt lucrători operativi, inclusiv acoperiţi, informatori sau colaboratori ai serviciilor de informaţii se înaintează de către Biroul Electoral Central, în termen de 24 de ore de la depunerea candidaturii, Consiliului Naţional pentru Studierea Arhivelor Securităţii.

Propunerea de candidatură se depune şi se înregistrează la Biroul Electoral Central în 4 exemplare, un exemplar original şi 3 copii, din care originalul şi o copie se păstrează la Biroul Electoral Central, un altul se înaintează la Curtea Constituţională, iar al patrulea, certificat de preşedintele Biroului Electoral Central, se restituie depunătorului.

Biroul Electoral Central verifică îndeplinirea condiţiilor de fond şi de formă prevăzute de lege pentru candidaturi, înregistrează candidaturile care îndeplinesc aceste condiţii şi respinge înregistrarea candidaturilor care nu îndeplinesc condiţiile legale.

Înregistrarea şi respingerea înregistrării candidaturilor de către Biroul Electoral Central se fac prin decizie, în termen de cel mult 48 de ore de la depunerea acestora.

Biroul Electoral Central întocmeşte procese-verbale din care rezultă data şi ora afişării deciziilor de înregistrare sau, după caz, de respingere a înregistrării candidaturilor.

Candidaţii pot renunţa la candidaturi până la data rămânerii definitive a candidaturilor. În acest scop, aceştia declară în scris pe propria răspundere că renunţă la candidatură. Declaraţia se depune la Biroul Electoral Central.

Candidaţii pot utiliza şi semne electorale, care se depun la Biroul Electoral Central în scris şi în format electronic odată cu depunerea candidaturilor.

Semnele electorale ale candidaţilor la funcţia de Preşedinte al României trebuie să se deosebească clar între ele, fiind interzisă utilizarea aceloraşi simboluri grafice, oricare ar fi figura geometrică în care sunt încadrate. Candidaţii propuşi de partide politice şi alianţe politice pot întrebuinţa ca semn electoral semnul permanent cu care aceste formaţiuni politice s-au înscris la Tribunalul Bucureşti.

Legea interzice ca semnele electorale să reproducă sau să combine simbolurile naţionale ale statului român, ale altor state, ale Uniunii Europene, ale organismelor internaţionale ori ale cultelor religioase.

În cazul în care un candidat optează pentru semnul electoral al partidului politic, al organizaţiei cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale, alianţei politice sau alianţei electorale care îl propune, după caz, acesta îl poate folosi dacă formaţiunea politică respectivă, înregistrată legal începând din anul 1990, l-a folosit prima, şi nu poate fi însuşit sau utilizat de alt partid politic, alianţă politică, alianţă electorală, organizaţie a cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale înregistrată ulterior sau de un candidat independent decât cu consimţământul celor cărora le-a aparţinut, respectiv al partidelor care au alcătuit alianţa politică sau alianţa electorală iniţială.

În cazul în care acelaşi semn electoral este solicitat de mai mulţi candidaţi, atribuirea se face candidatului care a depus primul semnul respectiv.

Candidaţii, partidele politice, organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale, alianţele politice, alianţele electorale şi alegătorii pot contesta înregistrarea sau respingerea înregistrării candidaturilor[1] sau a semnelor electorale, după caz. Contestaţiile se fac în scris şi se depun la Curtea Constituţională.

---

[1] În exercitarea acestei atribuţii, la alegerile din anul 2009 Curtea Constituţională a pronunţat o serie de hotărâri, dintre care amintim: Hotărârea nr. 10 din 26 octombrie 2009, prin care a respins contestaţia formulată de Partidul Popular şi al Protecţiei Sociale împotriva Deciziei Biroului Electoral Central nr. 32/D din 25 octombrie 2009 privind respingerea înregistrării candidaturii domnului Nicolae Doru Popescu.

Curtea Constituțională soluționează contestațiile în termen de cel mult două zile de la înregistrare. Hotărârile sunt definitive, se comunică de îndată Biroului Electoral Central și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

În cel mult 24 de ore de la expirarea termenului de soluționare a contestațiilor, Biroul Electoral Central aduce la cunoștința publică, prin afișare pe pagina proprie de internet și prin intermediul mass-mediei, candidaturile și semnele electorale definitive, în ordinea în care au fost depuse. În același termen, Biroul Electoral Central comunică birourilor electorale județene, birourilor electorale ale sectoarelor municipiului București și biroului electoral pentru secțiile de votare din străinătate, candidaturile și semnele electorale definitive, în ordinea în care au fost depuse, acestea având obligația de a le afișa de îndată la sediul lor.

Secțiile de votare

Delimitarea, numerotarea, sediile și dotarea secțiilor de votare se regăsesc într-o bază de date centralizată, numită Registrul secțiilor de votare din țară, care este administrată de Autoritatea Electorală Permanentă (AEP). Registrul secțiilor de votare este public.

Autoritatea Electorală Permanentă a adus la cunoștință publică, în data de 25 august 2015, Registrul secțiilor de votare din țară, în conformitate cu prevederile art. 20 alin. (2) din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente. Registrul electoral al secțiilor de votare din țară este publicat pe site-ul AEP, la secțiunea „Logistică și instruire electorală" și poate fi consultat de cei interesați.

Delimitarea secțiilor de votare din țară și stabilirea sediilor acestora se actualizează de către primari, prin dispoziție, numai cu avizul conform al Autorității Electorale Permanente.

Numerotarea secțiilor de votare din țară se actualizează de către Autoritatea Electorală Permanentă la nivelul fiecărui județ, respectiv al municipiului București, începând cu localitatea reședință de județ și continuând cu cele din municipii, orașe și comune, în ordinea alfabetică a acestora. În municipiile cu subdiviziuni administrativ-teritoriale, numerotarea se face cu respectarea ordinii acestor subdiviziuni, prevăzută de lege.

Până cel mai târziu cu 30 de zile înaintea datei votării, primarii aduc la cunoștință publică, cu ajutorul prefecților, delimitarea și numerotarea fiecărei secții de votare din țară, precum și sediile acestora, în condițiile stabilite de Autoritatea Electorală Permanentă, prin hotărâre.

Secțiile de votare din țară rămân fixe, cu excepția modificărilor ce necesită actualizarea. Modificările de orice natură, inclusiv cele intervenite în structura unităților administrativ-teritoriale sau în planul urbanistic al localităților, se comunică de către primari, de îndată, Autorității Electorale Permanente.

În delimitarea unei secții de votare din țară pot fi incluse, după caz, unități administrativ-teritoriale în integralitatea lor ori numai anumite localități componente ale

---

La alegerile din anul 2014 Curtea Constituțională a pronunțat o serie de hotărâri, dintre care amintim: Hotărârea nr. 6 din 24 septembrie 2014, prin care a respins contestația formulată de domnul Eugeniu Dragoș Petria privind înregistrarea candidaturii doamnei Monica-Luiza Macovei la alegerile pentru Președintele României din anul 2014; Hotărârea nr. 30 din 26 septembrie 2014, prin care a respins, ca inadmisibilă, contestația domnului Remus Florinel Cernea formulate împotriva Deciziei BEC nr. 98/C/BEC/P/2014 din 24 septembrie 2014 prin care s-a respins cererea de înregistrare a candidaturii sale la alegerile pentru Președintele României din anul 2014.

acestora, artere întregi ori numai segmente ale acestora, imobile izolate ori grupate în diferite moduri.

Secţiile de votare din ţară trebuie să îndeplinească următoarele criterii:

a) secţiile de votare nu pot depăşi limitele unităţilor administrativ-teritoriale;

b) aceeaşi adresă a unui alegător nu poate fi arondată la mai multe secţii de votare;

c) numărul de alegători arondaţi unei secţii de votare nu poate depăşi cifra de 2.000;

d) numărul de alegători arondaţi unei secţii de votare nu poate fi mai mic de 50;

e) distanţa dintre sediul secţiei de votare şi domiciliul/reşedinţa alegătorului să nu depăşească, de regulă, 3 kilometri;

f) aria teritorială a secţiei de votare trebuie să fie, de regulă, compactă.

Dispoziţiile primarilor privind actualizarea delimitării secţiilor de votare trebuie să respecte următoarele cerinţe:

a) să utilizeze tipul şi denumirea oficiale ale unităţilor administrativ-teritoriale, ale localităţilor componente sau ale satelor aparţinătoare, ale arterelor, ale numerelor administrative, ale numerelor şi/sau denumirilor blocurilor, cu respectarea nomenclatoarelor şi a codificărilor utilizate de către autorităţile şi instituţiile publice;

b) să utilizeze, pe cât posibil, indicativul de stare al arterelor, respectiv istoricul acestora;

c) să includă toate arterele existente, conform nomenclatorului stradal aprobat prin hotărâre a consiliului local;

d) să includă toate arterele desfiinţate care sunt menţionate în actele de identitate sau în dovezile de reşedinţă.

Delimitarea secţiilor de votare se realizează utilizând următoarele niveluri:

a) comună, oraş, municipiu;

b) sector, în cazul municipiului Bucureşti;

c) localitate componentă, sat aparţinător sau sat component;

d) arteră;

e) număr administrativ;

f) număr/denumire imobil;

g) număr/denumire scară;

h) număr apartament.

Pe lângă misiunile diplomatice şi oficiile consulare, secţiile consulare, dacă acestea funcţionează în locaţii diferite şi institutele culturale din străinătate se organizează secţii de votare pentru alegătorii care au domiciliul sau reşedinţa în afara ţării.

În afara acestor secţii de votare pot fi organizate, cu acordul autorităţilor din ţara respectivă, secţii de votare şi în alte locaţii decât cele în care îşi au sediul misiunile diplomatice sau oficiile consulare.

De asemenea, se organizează una sau mai multe secţii de votare, pentru localităţile sau grupurile de localităţi în care îşi au domiciliul sau reşedinţa, conform Registrului electoral, cel puţin 100 de alegători, fără ca numărul alegătorilor care vor fi arondaţi unei secţii să poată depăşi cifra de 2.000.

În termen de cel mult 30 de zile de la data aducerii la cunoştinţă publică a datei alegerilor, Autoritatea Electorală Permanentă comunică Ministerului Afacerilor Externe localităţile din străinătate în care trebuie să fie înfiinţate secţii de votare, precum şi numărul acestora. În termen de 30 de zile de la data comunicării, Autoritatea Electorală Permanentă stabileşte, prin hotărâre, sediile secţiilor de votare, cu avizul Ministerului Afacerilor Externe.

Activitățile de pregătire și organizare a procesului de votare în străinătate sunt asigurate de către biroul electoral de circumscripție pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării, cu sprijinul logistic al Ministerului Afacerilor Externe.

Registrul electoral și listele electorale

Registrul electoral este un sistem informatic național de înregistrare și actualizare a datelor de identificare a cetățenilor români cu drept de vot și a informațiilor privind arondarea acestora la secțiile de votare.

Registrul electoral funcționează în vederea asigurării următoarelor obiective:

a) înregistrarea și actualizarea datelor de identificare a cetățenilor români cu drept de vot;

b) realizarea comunicărilor prevăzute de lege privind datele de identificare a alegătorilor și arondarea acestora la secțiile de votare;

c) arondarea cetățenilor români cu drept de vot la secțiile de votare;

d) realizarea listelor electorale permanente;

e) realizarea comunicărilor prevăzute de lege privind actualizarea listelor electorale permanente.

Registrul electoral este structurat pe județe, municipii, orașe, comune, pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în țară, iar pentru cei cu domiciliul sau reședința în străinătate, pe state și localități.

Fiecare alegător figurează în Registrul electoral o singură dată, fiind arondat la o singură secție de votare.

Alegătorii cu domiciliul în țară și cu reședința în străinătate, precum și cei cu domiciliul în străinătate se pot înscrie în Registrul electoral cu adresa din străinătate pentru scrutinul respectiv în baza unei cereri scrise, datate și semnate, cuprinzând numele, prenumele, codul numeric personal, însoțită de o copie a actului de identitate și o copie a documentului care dovedește reședința, eliberat de autoritățile străine, sau a pașaportului, cu menționarea statului de domiciliu.

Fiecare alegător înscris în Registrul electoral cu domiciliul sau reședința în străinătate este arondat unei singure secții de votare.

Persoanele autorizate să efectueze operațiuni în Registrul electoral cuprinzând cetățenii români cu domiciliul sau reședința în țară sunt primarii sau persoanele desemnate de către primari, prin dispoziție, conform legii.

Persoanele autorizate să efectueze operațiuni în Registrul electoral cuprinzând cetățenii români cu domiciliul sau reședința în străinătate sunt persoanele desemnate de către Autoritatea Electorală Permanentă. Ministerul Afacerilor Externe poate desemna, cu avizul Autorității Electorale Permanente, persoane autorizate să efectueze interogări în Registrul electoral cuprinzând cetățenii români cu domiciliul sau reședința în străinătate.

Persoanele împuternicite prin ordin al președintelui Autorității Electorale Permanente efectuează, în Registrul electoral, operațiuni de competența Autorității Electorale Permanente.

Persoanele autorizate asigură actualizarea, în Registrul electoral, a informațiilor privind cetățenii români cu drept de vot, precum și a informațiilor privind arondarea acestora la secțiile de votare.

Orice alegător poate solicita primarului unității administrativ-teritoriale unde își are domiciliul sau reședința, după caz, prin cerere scrisă, respectiv Ministerului Afacerilor Externe, dacă are domiciliul sau reședința în străinătate, informații cu privire la propriile date cu caracter personal înscrise în Registrul electoral. Răspunsurile la aceste cereri se comunică în termen de 15 zile de la data primirii cererii.

Alegătorii au dreptul să verifice înscrierea în Registrul electoral. Întâmpinările împotriva omisiunilor, a înscrierilor greșite și a oricăror erori din Registrul electoral se depun la birourile județene sau la filialele Autorității Electorale Permanente, aceasta fiind obligată să se pronunțe, prin decizie, în cel mult 3 zile de la data înregistrării.

Contestațiile împotriva deciziilor date de Autoritatea Electorală Permanentă se soluționează, în cel mult 3 zile de la data înregistrării, de către judecătoria în a cărei rază teritorială domiciliază alegătorul, prin hotărâre definitivă.

Contestațiile împotriva deciziilor date de Autoritatea Electorală Permanentă privind alegătorii cu domiciliul în străinătate, se soluționează, în cel mult 3 zile de la data înregistrării, de către Judecătoria Sectorului 1 al Municipiului București, prin hotărâre definitivă.

Datele care se înscriu în Registrul electoral pentru fiecare alegător cu domiciliul în România sunt următoarele: numele și prenumele, precum și numele avut înaintea căsătoriei sau a modificării administrative a numelui; data nașterii; locul nașterii; codul numeric personal; țara în care își are reședința, dacă este cazul; adresa de domiciliu; adresa de reședință, în țară, precum și perioada de valabilitate a acesteia; seria și numărul actului de identitate; data emiterii actului de identitate; data expirării actului de identitate; numărul secției de votare.

Datele care se înscriu în Registrul electoral pentru fiecare alegător care și-a stabilit domiciliul în străinătate sunt următoarele: numele și prenumele, precum și numele avut înaintea căsătoriei sau a modificării administrative a numelui; data nașterii; locul nașterii; codul numeric personal; adresa de domiciliu; numărul pașaportului; data eliberării pașaportului și data expirării pașaportului.

Radierea din Registrul electoral a unui alegător se face în caz de deces, de pierdere a cetățeniei române, de interzicere a exercitării dreptului de a alege sau de punere sub interdicție.

Alegătorii înscriși în Registrul electoral cu domiciliul în țară și cu reședința în străinătate, precum și cei cu domiciliul în străinătate votează numai la secția de votare unde au fost arondați, cu excepțiile prevăzute de lege.

Listele electorale cuprind cetățenii cu drept de vot înscriși în Registrul electoral. *Listele electorale permanente* din țară se întocmesc și se tipăresc de către primari, pe secții de votare, pe baza datelor și informațiilor cuprinse în Registrul electoral.

Alegătorii cu domiciliul în țară și cu reședința în străinătate, precum și cei cu domiciliul în străinătate, care au făcut cerere de a se înscrie în Registrul electoral, sunt înscriși în listele electorale permanente din străinătate.

Listele electorale permanente din străinătate se întocmesc și se tipăresc de către Autoritatea Electorală Permanentă și se transmit biroului electoral pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării.

Până cel mai târziu cu 10 zile înaintea datei alegerilor, dar nu mai târziu de 24 de ore de la solicitare, primarii sunt obligați să pună la dispoziția partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale și organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale

care participă la alegeri, la cererea şi pe cheltuiala acestora, un extras din Registrul electoral, cuprinzând alegătorii din respectiva unitate administrativ-teritorială, respectiv numele, prenumele, data naşterii şi domiciliul, precum şi secţia de votare la care au fost arondaţi, pe suport electronic sau hârtie.

Listele electorale permanente cuprinzând alegătorii cu domiciliul sau reşedinţa în România se tipăresc de către primari, în două exemplare, până cel mai târziu cu 3 zile înaintea datei alegerilor, şi cuprind: numele şi prenumele alegătorului, codul numeric personal, domiciliul sau reşedinţa, după caz, seria şi numărul actului de identitate, numărul circumscripţiei electorale, numărul secţiei de votare şi o rubrică destinată semnăturii alegătorului.

Listele electorale permanente cuprinzând alegătorii cu domiciliul sau reşedinţa în România se semnează de primar şi de secretarul unităţii administrativ-teritoriale. Un exemplar se păstrează de către secretarul unităţii administrativ-teritoriale, iar un exemplar se predă birourilor electorale ale secţiilor de votare.

Listele electorale permanente din străinătate cuprind: numele şi prenumele alegătorului, codul numeric personal, domiciliul sau reşedinţa din străinătate, după caz, seria şi numărul actului de identitate, numărul circumscripţiei electorale, numărul secţiei de votare şi o rubrică destinată semnăturii alegătorului. Listele electorale permanente din străinătate se semnează de către împuterniciţii preşedintelui Autorităţii Electorale Permanente.

Autoritatea Electorală Permanentă comunică Biroului Electoral Central, în cel mult 24 de ore de la data constituirii acestuia, numărul alegătorilor înscrişi în Registrul electoral.

Având în vedere faptul că art. 120 din Legea nr. 208/2015 se referă numai la listele electorale permanente, nu şi la cele suplimentare, rezultă că la alegerile pentru Preşedintele României nu se aplică prevederile din această lege cu privire la listele electorale suplimentare. În aceste condiţii, sunt aplicabile prevederile art. 9 din Legea nr. 370/2004, în vigoare la data editării cursului, potrivit cărora alegătorii care se prezintă la vot şi fac dovada cu actul de identitate că domiciliază în raza teritorială a secţiei de votare respective, însă au fost omişi din copia listei electorale permanente, precum şi membrii biroului electoral al secţiei de votare, persoanele însărcinate cu menţinerea ordinii şi care nu sunt înscrise în copia listei electorale permanente din acea secţie, alegătorii care în ziua votării se află în altă comună, oraş sau municipiu decât cel de domiciliu, precum şi alegătorii care votează la secţiile de votare din străinătate sunt înscrişi *într-un tabel* cuprinzând numele şi prenumele, codul numeric personal, domiciliul, tipul, seria şi numărul actului de identitate, precum şi alte elemente stabilite prin hotărâre a Guvernului[1].

[1] În procesul electoral pentru alegerea Senatului şi a Camerei Deputaţilor, potrivit Legii nr. 208/2015, în afara listelor electorale permanente, se utilizează şi *liste electorale suplimentare*. În conformitate cu prevederile art. 51 alin. (2) din această lege, în listele electorale suplimentare utilizate la secţiile de votare din ţară vor fi trecute următoarele persoane: a) persoanele care se prezintă la vot şi fac dovada că au domiciliul sau reşedinţa pe raza secţiei de votare respective, însă au fost omise din lista electorală permanentă; b) persoanele care se prezintă la vot şi fac dovada că au reşedinţa pe raza secţiei de votare respective, însă nu au făcut cereri de înscriere în Registrul electoral cu adresa de reşedinţă; c) persoanele care în ziua votării se află în altă unitate administrativ-teritorială decât cea unde îşi au domiciliul sau reşedinţa şi care fac dovada că au domiciliul sau reşedinţa pe raza circumscripţiei electorale în care se află secţia de votare respectivă; d) membrii birourilor electorale ale secţiilor de votare şi operatorii de calculator, dacă au domiciliul sau reşedinţa pe raza circumscripţiei electorale în care se află secţia de votare respectivă; e) persoanele însărcinate cu menţinerea ordinii sau cu verificarea dispozitivului de menţinere a ordinii, dacă au domiciliul sau reşedinţa pe raza circumscripţiei electorale în care se află secţia de votare respectivă; f) candidaţii, dacă aceştia candidează în

Alegătorii care își exercită dreptul de vot prin intermediul urnei speciale sunt înscriși într-un alt tabel.

Birourile electorale

Potrivit art. 13 alin. (1) din Legea nr. 370/2004, text în vigoare la data editării cursului, pentru organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Președintele României se constituie Biroul Electoral Central, birourile electorale județene, birourile electorale ale sectoarelor municipiului București, biroul electoral pentru secțiile de votare din străinătate și birourile electorale ale secțiilor de votare.

Birourile electorale sunt alcătuite numai din cetățeni cu drept de vot. Președinții birourilor electorale ale secțiilor de votare, locțiitorii acestora și reprezentanții Autorității Electorale Permanente în birourile electorale nu pot avea apartenență politică. Candidații în alegeri, soțul, soția, rudele și afinii acestora până la gradul al doilea inclusiv nu pot fi membri ai birourilor electorale.

În îndeplinirea atribuțiilor ce le revin, membrii birourilor electorale exercită o funcție ce implică autoritatea de stat. Exercitarea corectă și imparțială a funcției de membru al biroului electoral este obligatorie. Nerespectarea acestei obligații atrage răspunderea juridică, civilă sau penală, după caz.

O persoană nu poate fi în același timp membru a două sau mai multe birouri electorale. Actul care atestă calitatea de membru al unui birou electoral este procesul-verbal întocmit cu prilejul constituirii și completării respectivei structuri electorale.

Potrivit legii, birourile electorale lucrează legal în prezența majorității membrilor care le compun, ședințele sunt conduse de președinți, iar în lipsa acestora, atribuțiile sunt îndeplinite de locțiitorii lor.

Prezența la ședințe a membrilor birourilor electorale este obligatorie. În cazuri justificate, președinții birourilor electorale pot aproba ca unii membri ai acestora să lipsească de la ședință.

Birourile electorale adoptă acte și iau măsuri, potrivit competenței lor, numai cu votul majorității membrilor prezenți. În caz de egalitate de voturi, votul președintelui este hotărâtor.

Reprezentanții formațiunilor politice în birourile electorale nu pot primi și nu pot exercita alte însărcinări în afara celor prevăzute de lege. La cererea celor care i-au propus, reprezentanții formațiunilor politice pot fi înlocuiți, cu aprobarea biroului electoral ierarhic superior, până în preziua votării, iar în caz de deces, îmbolnăviri sau accidente, chiar și în ziua votării.

Biroul Electoral Central este alcătuit din 5 judecători ai Înaltei Curți de Casație și Justiție, președintele și vicepreședinții Autorității Electorale Permanente și din cel mult 10 reprezentanți ai formațiunilor politice.

---

circumscripția electorală respectivă. Potrivit art. 51 alin. (3) din Legii nr. 208/2015, în listele electorale suplimentare utilizate în secțiile de votare din străinătate vor fi trecute, de către președintele biroului electoral al secției de votare, următoarele persoane: a) persoanele care se prezintă la vot la secțiile de votare organizate pe lângă misiunile diplomatice, oficiile consulare, secțiile consulare și institutele culturale din străinătate ale României și fac dovada că au domiciliul sau reședința în străinătate și care nu figurează în listele electorale permanente ale secțiilor de votare din străinătate; b) personalul misiunilor diplomatice și al oficiilor consulare, secțiilor consulare și institutelor culturale din străinătate; c) membrii birourilor electorale ale secțiilor de votare și operatorii de calculator din străinătate, dacă au domiciliul sau reședința în străinătate; d) candidații, dacă aceștia candidează în circumscripția electorală externă.

Desemnarea celor 5 judecători se face de președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, în ședință publică, în termen de 3 zile de la data intrării în vigoare a hotărârii Guvernului privind stabilirea datei alegerilor, prin tragere la sorți, dintre judecătorii în exercițiu ai Curții. Data ședinței se aduce la cunoștința publică prin mass-media de către președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, cu două zile înainte de desfășurarea acesteia.

Rezultatul tragerii la sorți se consemnează într-un proces-verbal, semnat de președinte și de prim-magistratul-asistent al Înaltei Curți de Casație și Justiție.

În termen de 24 de ore de la învestire, judecătorii desemnați aleg din rândul lor, prin vot secret, președintele Biroului Electoral Central și locțiitorul acestuia. În termen de 24 de ore de la alegerea președintelui Biroului Electoral Central, în componența Biroului Electoral Central intră președintele, vicepreședinții Autorității Electorale Permanente și câte un reprezentant al fiecărui partid politic parlamentar. Astfel constituit, Biroul Electoral Central îndeplinește toate atribuțiile ce îi revin potrivit legii până la completarea lui cu reprezentanții formațiunilor politice neparlamentare care au propus candidați. Constituirea Biroului Electoral Central se consemnează într-un proces-verbal care reprezintă actul de învestire.

Aparatul tehnic auxiliar al Biroului Electoral Central este asigurat de către Autoritatea Electorală Permanentă și Ministerul Afacerilor Interne, iar statisticienii necesari, de către Institutul Național de Statistică.

Biroul Electoral Central adoptă, prin hotărâre, în termen de 3 zile de la constituire, un regulament de organizare și funcționare, care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, și care este obligatoriu pentru toate birourile electorale și aparatul tehnic al acestora.

În conformitate cu dispozițiile legale, printre atribuțiile Biroului Electoral Central amintim: asigură aplicarea și interpretarea unitară a dispozițiilor Legii nr. 370/2004; constată îndeplinirea condițiilor de fond și de formă prevăzute de lege pentru candidaturi și comunică birourilor electorale candidaturile înregistrate; stabilește, în 48 de ore de la rămânerea definitivă a candidaturilor, ordinea de înscriere în buletinul de vot a candidaților; rezolvă întâmpinările referitoare la propria sa activitate și contestațiile cu privire la activitatea celorlalte birouri electorale; centralizează rezultatele alegerilor, constată candidatul ales și prezintă Curții Constituționale documentația necesară validării mandatului de Președinte al României; transmite Autorității Electorale Permanente, după publicarea rezultatului alegerilor în Monitorul Oficial al României, Partea I, toate materialele și documentele deținute; dispune renumărarea voturilor într-o secție de votare sau refacerea centralizării voturilor și a rezultatului alegerilor, în situația în care constată că au fost comise erori sau există neconcordanțe între datele consemnate în procesele-verbale[1].

[1] La data de 8 decembrie 2009, Biroul Electoral Central a înaintat Curții Constituționale sesizările formulate de Alianța Politică PSD+PC, Organizația Județeană Caraș-Severin, solicitând ca această instituție să dispună renumărarea voturilor exprimate în anumite secții de votare din județul Caraș-Severin, în temeiul art. 7^8 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României.

În motivarea acestor cereri s-a arătat că, la 3 secții de votare, listele electorale permanente au fost semnate în dreptul numelor unui număr de 21 de cetățeni care nu s-au prezentat la vot, întrucât lucrează în străinătate, la o secție de votare, pe lista electorală permanentă apare semnătura unui cetățean decedat, iar la alte două există neconcordanțe între numărul de semnături de pe listele electorale permanente și numărul total de voturi exprimate înscrise în procesele-verbale.

În exercitarea atribuțiilor sale, Biroul Electoral Central adoptă decizii și hotărâri.

Deciziile Biroului Electoral Central se adoptă pentru aplicarea unitară a prevederilor Legii nr. 370/2004, pentru admiterea sau respingerea protocolului de constituire a unei alianțe electorale, pentru înregistrarea sau respingerea înregistrării candidaturilor, pentru înregistrarea sau respingerea înregistrării semnelor electorale, pentru soluționarea întâmpinărilor și contestațiilor care sunt de competența sa, precum și pentru alte cazuri prevăzute de această lege. Deciziile Biroului Electoral Central sunt obligatorii pentru toate autoritățile, instituțiile publice, birourile electorale, organismele cu atribuții în materie electorală, precum și pentru toți participanții la alegeri, se comunică părților interesate și se aduc la cunoștința publică prin afișare pe pagina proprie de internet.

Hotărârile Biroului Electoral Central se adoptă pentru interpretarea unitară a Legii nr. 370/2004, sunt general obligatorii și se aduc la cunoștința publică prin afișare pe pagina proprie de internet și prin publicare în Monitorul Oficial al României, Partea I[1].

Biroul electoral județean, respectiv biroul electoral al sectorului municipiului București este constituit din 3 judecători, un reprezentant al Autorității Electorale Permanente desemnat de către aceasta prin hotărâre și din cel mult 7 reprezentanți ai formațiunilor politice care au propus candidați.

Desemnarea judecătorilor se face în ședință publică, în termen de cel mult 10 zile de la data intrării în vigoare a hotărârii Guvernului privind stabilirea datei alegerilor, de către președintele tribunalului, prin tragere la sorți, dintre judecătorii în exercițiu ai acestuia sau, în cazul biroului electoral al sectorului municipiului București, dintre judecătorii în exercițiu ai judecătoriei sectorului. Data ședinței se aduce la cunoștința publică, prin presă, de președintele tribunalului, cu cel puțin 24 de ore înainte de desfășurarea acesteia. Tragerea la sorți se face pe funcții, președinte și locțiitor, și se consemnează într-un proces-verbal semnat de președintele tribunalului, care constituie actul de învestire. Biroul electoral județean sau al sectorului municipiului București astfel constituit îndeplinește toate atribuțiile ce îi revin potrivit legii, urmând a fi completat în termen de 24 de ore cu reprezentantul Autorității Electorale Permanente.

În termen de cel mult 48 de ore de la rămânerea definitivă a candidaturilor, fiecare formațiune politică care a propus candidat comunică biroului electoral județean sau biroului electoral al sectorului municipiului București numele și prenumele reprezentantului său în vederea completării acestor formațiuni electorale. Comunicările transmise după acest termen nu se mai iau în considerare.

Dintre atribuțiile birourilor electorale județene, respectiv ale birourilor electorale ale sectoarelor municipiului București, amintim: urmăresc și asigură aplicarea unitară și respectarea dispozițiilor Legii nr. 370/2004, precum și a hotărârilor și deciziilor Biroului Electoral Central de către toate autoritățile, instituțiile și organismele cu responsabilități în

---

Prin Hotărârea nr. 40 din 14 decembrie 2009, publicată în M. Of. nr. 918 din 29 decembrie 2009, Curtea Constituțională a respins, ca inadmisibile, sesizările formulate, întrucât atribuțiile Curții Constituționale, în ansamblul procesului electoral referitor la alegerea Președintelui României, nu presupun vreo atribuție a Curții Constituționale referitoare la renumărarea voturilor, iar după cum rezulta din adresa de înaintare a celor două sesizări către Curtea Constituțională, Biroul Electoral Central și-a exercitat această atribuție legală și „a constatat ca nu există erori sau neconcordanțe între datele consemnate în procesele-verbale".

[1] Prin Hotărârea nr. 5 din 6 noiembrie 2014, Birul Electoral Central a interpretat prevederile art. 47 din Legea nr. 370/2004 referitoare la sintagma *data alegerilor*.

materie electorală din cadrul județului sau al sectorului municipiului București; rezolvă întâmpinările referitoare la propria activitate și contestațiile cu privire la operațiunile birourilor electorale ale secțiilor de votare și la procesul de votare; distribuie, pe bază de proces-verbal, prin intermediul primarilor, buletinele de vot, ștampilele de control, ștampilele cu mențiunea „VOTAT" și celelalte materiale necesare procesului electoral birourilor electorale ale secțiilor de votare; centralizează rezultatele numărării voturilor și înaintează Biroului Electoral Central procesele-verbale privind centralizarea rezultatelor votării la nivelul unităților administrativ-teritoriale la care funcționează, documentele electorale prevăzute de lege, precum și toate contestațiile și întâmpinările primite; predau, pe bază de proces-verbal, tribunalelor județene, respectiv Tribunalului București buletinele de vot nule și cele contestate, precum și celelalte documente și materiale deținute, care nu sunt predate Biroului Electoral Central.

În exercitarea atribuțiilor ce le revin în conformitate cu prevederile Legii nr. 370/2004, birourile electorale județene și birourile electorale ale sectoarelor municipiului București adoptă decizii. Deciziile sunt obligatorii pentru toate autoritățile, instituțiile publice, birourile electorale, organismele cu atribuții în materie electorală, precum și pentru toți participanții la alegeri la care se referă, din raza teritorială de competență a biroului, și se aduc la cunoștința publică prin afișare sau prin orice alt mijloc de publicitate.

Biroul electoral pentru secțiile de votare din străinătate este constituit din 3 judecători în exercițiu ai Tribunalului București, un reprezentant al Autorității Electorale Permanente desemnat de aceasta prin hotărâre și din cel mult 7 reprezentanți ai formațiunilor politice care au propus candidați.

Dintre atribuțiile biroului electoral pentru secțiile de votare din străinătate amintim: urmărește și asigură aplicarea unitară și respectarea dispozițiilor legale privitoare la alegeri de către toate autoritățile, instituțiile și organismele cu responsabilități în materie electorală pentru organizarea scrutinului în străinătate; rezolvă întâmpinările referitoare la propria activitate și contestațiile cu privire la activitatea birourilor electorale ale secțiilor de votare din străinătate; centralizează rezultatele numărării voturilor din secțiile de votare din străinătate și înaintează Biroului Electoral Central procesul-verbal privind centralizarea rezultatelor votării, procesele-verbale primite de la birourile electorale ale secțiilor de votare din străinătate, precum și toate contestațiile și întâmpinările primite; predă, pe bază de proces-verbal, Tribunalului București toate documentele și materialele deținute, care nu sunt predate Biroului Electoral Central.

În exercitarea atribuțiilor ce îi revin potrivit prevederilor Legii nr. 370/2004, biroul electoral pentru secțiile de votare din străinătate adoptă decizii. Deciziile biroului electoral pentru secțiile de votare din străinătate sunt obligatorii pentru toate autoritățile, instituțiile publice, birourile electorale, organismele cu atribuții în materie electorală, precum și pentru toți participanții la alegeri la care se referă, din raza teritorială de competență a biroului, și se aduc la cunoștința publică prin afișare sau prin orice alt mijloc de publicitate.

Birourile electorale ale secțiilor de votare sunt alcătuite dintr-un președinte, un locțiitor al acestuia, care sunt, de regulă, magistrați sau juriști, precum și din 7 membri. Birourile electorale ale secțiilor de votare nu pot funcționa cu mai puțin de 5 membri.

Președintele biroului electoral al secției de votare și locțiitorul acestuia sunt desemnați de către Autoritatea Electorală Permanentă, în ședință publică, anunțată cu 48 de ore înainte, prin tragere la sorți computerizată, organizată la nivel județean sau al municipiului

București cu 15 zile înaintea datei alegerilor, pe funcții, dintre persoanele înscrise în corpul experților electorali, cu domiciliul sau reședința în județul respectiv, pe baza criteriului apropierii domiciliului sau reședinței de sediul secției de votare, precum și pe baza criteriului studiilor absolvite. Au prioritate absolvenții de studii universitare de licență în domeniul științelor juridice și apoi absolvenții de studii universitare de licență.

În cazuri de forță majoră, înlocuirea președinților birourilor electorale ale secțiilor de votare sau a locțiitorilor acestora se realizează de Autoritatea Electorală Permanentă, prin tragere la sorți computerizată, dintre persoanele înscrise în corpul experților electorali, cu domiciliul sau reședința în județul respectiv.

Rezultatul tragerii la sorți se consemnează în procese-verbale, care se aduc la cunoștință publică prin afișare pe site-ul Autorității Electorale Permanente.

Legea prevede obligativitatea formațiunilor politice care au propus candidați de a comunica biroului electoral județean, respectiv biroului electoral al sectorului, în cazul municipiului București, lista reprezentanților lor în birourile electorale ale secțiilor de votare. Completarea birourilor electorale ale secțiilor de votare cu reprezentanții formațiunilor politice se face de președintele biroului electoral județean, respectiv de președintele biroului electoral al sectorului municipiului București, în prezența reprezentanților formațiunilor politice.

Operațiunile de completare a birourilor electorale ale secțiilor de votare se consemnează în procese-verbale, care constituie actele de învestitură. Birourile electorale ale secțiilor de votare se consideră constituite la data completării acestora cu reprezentanții formațiunilor politice.

La solicitarea scrisă a reprezentanților formațiunilor politice în biroul electoral, președintele biroului electoral județean ori, după caz, al biroului electoral al sectorului municipiului București pune la dispoziția acestora copii certificate ale proceselor-verbale de completare a birourilor electorale ale secțiilor de votare.

Poate fi admisă în corpul experților electorali, prin decizie a Autorității Electorale Permanente, persoana care îndeplinește următoarele condiții:

a) are cetățenia română;

b) cunoaște limba română, scris și vorbit;

c) are drept de vot;

d) are o stare de sănătate corespunzătoare îndeplinirii funcției;

e) nu face parte dintr-un partid politic;

f) a absolvit studii universitare de licență în domeniul științelor juridice sau în alte domenii;

g) nu este urmărită penal, trimisă în judecată penală sau condamnată penal.

În situația în care numărul absolvenților de studii universitare de licență în domeniul științelor juridice sau în alte domenii dintr-o localitate este insuficient, în corpul experților electorali pot fi admise și persoane care au absolvit cel puțin învățământul general obligatoriu.

Admiterea în corpul experților electorali se face pe baza avizului favorabil acordat de Autoritatea Electorală Permanentă pentru activitatea anterioară ca președinte al biroului electoral al secției de votare sau de locțiitor al acestuia, precum și pe bază de examen.

Autoritatea Electorală Permanentă acordă aviz favorabil persoanei care a exercitat funcția de președinte al biroului electoral al secției de votare sau de locțiitor al acestuia la cel puțin un scrutin și care:

a) îndeplinește condițiile prevăzute de lege;

b) a depus, la primari sau prefecți, ori la Autoritatea Electorală Permanentă, în scris sau în format electronic, până cel mai târziu cu 45 de zile înaintea datei alegerilor, o cerere datată și semnată, conținând numele, prenumele, codul numeric personal, domiciliul, reședința, ocupația, profesia, telefonul și adresa de e-mail, însoțită de o declarație privind îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege;

c) nu a săvârșit contravenții în legătură cu alegerile sau cu un referendum;

d) nu a săvârșit erori în operațiunile de consemnare a rezultatelor votării în procesele-verbale;

e) nu a fost exclusă din corpul experților electorali;

f) nu s-a retras din corpul experților electorali.

La examenul pentru admiterea în corpul experților electorali pot participa persoanele care nu au mai exercitat funcția de președinte al biroului electoral al secției de votare sau de locțiitor al acestuia, persoanele care au fost excluse din corpul experților electorali sau care s-au retras din acest corp, sub condiția ca excluderea să fi avut loc cu mai mult de 3 ani înaintea datei examenului sau retragerea să fi avut loc cu mai mult de un an înaintea datei examenului.

Metodologia de organizare a examenului de admitere în corpul experților electorali este stabilită prin hotărâre a Autorității Electorale Permanente.

Excluderea din corpul experților electorali se realizează de către Autoritatea Electorală Permanentă în cazul săvârșirii de contravenții privind alegerile sau referendumurile, precum și în cazul săvârșirii de erori grave în procesul de consemnare a rezultatelor votării în procesele-verbale.

În cazul în care un expert electoral nu poate îndeplini funcția de președinte al unui birou electoral al unei secții de votare sau funcția de locțiitor al acestuia cu ocazia unor alegeri, este obligat să solicite în scris Autorității Electorale Permanente suspendarea din corpul experților electorali, pe durata acestora, cel mai târziu cu 30 de zile înaintea zilei alegerilor.

Birourile electorale ale secțiilor de votare din străinătate se constituie dintr-un președinte și cel mult 8 membri. Birourile electorale ale secțiilor de votare din străinătate nu pot funcționa cu mai puțin de 3 membri, dintre care unul este președinte.

Președinții birourilor electorale ale secțiilor de votare din străinătate sunt desemnați de către Autoritatea Electorală Permanentă, cu 15 zile înaintea datei alegerilor, în ședință publică anunțată cu 48 de ore înainte, prin tragere la sorți computerizată, dintre persoanele înscrise în corpul experților electorali din străinătate.

Fac parte din corpul experților electorali din străinătate personalul misiunilor diplomatice și oficiilor consulare, institutelor culturale din străinătate, precum și alți cetățeni români cu drept de vot cu domiciliul sau reședința în străinătate.

Desemnarea președinților birourilor electorale ale secțiilor de votare din străinătate se face pe baza criteriului apropierii domiciliului sau reședinței de sediul secției de votare, precum și pe baza criteriului studiilor absolvite. Au prioritate personalul misiunilor diplomatice și oficiilor consulare, secțiilor consulare, institutelor culturale din străinătate, juriștii și apoi absolvenții de studii universitare de licență.

Membrii birourilor electorale ale secţiilor de votare din străinătate sunt stabiliţi, prin tragere la sorţi, la propunerea partidelor politice, alianţelor politice, alianţelor electorale şi organizaţiilor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care participă la alegeri, de către preşedintele biroului electoral pentru secţiile de votare din străinătate.

Atunci când numărul persoanelor propuse este insuficient sau când acestea nu au confirmat cu 3 zile înaintea datei votării că se vor prezenta la activitatea biroului electoral al secţiei de votare din străinătate, acesta poate fi completat de către preşedintele biroului electoral pentru secţiile de votare din străinătate până cel mai târziu cu două zile înaintea datei votării, până la concurenţa numărului maxim de membri, cu alţi reprezentanţi ai partidelor politice, alianţelor politice, alianţelor electorale şi organizaţiilor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale.

Dacă, după efectuarea acestor operaţiuni, numărul membrilor biroului electoral al secţiei de votare este mai mic decât numărul maxim prevăzut de lege, acesta poate fi completat de către preşedintele biroului electoral pentru secţiile de votare din străinătate cu alte persoane din corpul experţilor electorali din străinătate, inclusiv în ziua votării.

În conformitate cu prevederile Legii nr. 370/2004, printre atribuţiile birourilor electorale ale secţiilor de votare amintim: asigură buna organizare şi desfăşurare a operaţiunilor electorale în raza lor teritorială de competenţă; rezolvă întâmpinările referitoare la propria lor activitate, precum şi contestaţiile cu privire la procesul de votare; furnizează, în ziua alegerilor, date privind prezenţa populaţiei la vot, conform unui program stabilit de Biroul Electoral Central; numără voturile şi consemnează rezultatele votării în procesele-verbale; poate decide renumărarea voturilor, la solicitarea oricărui membru, înainte de consemnarea rezultatului numărătorii în procesul-verbal.

În exercitarea atribuţiilor care îi revin, biroul electoral al secţiei de votare adoptă decizii. Deciziile sunt obligatorii pentru toate părţile la care se referă şi se aduc la cunoştinţa publică prin afişare la loc vizibil la sediul biroului electoral al secţiei de votare.

Birourile electorale judeţene, birourile electorale ale sectoarelor municipiului Bucureşti, biroul electoral pentru secţiile de votare din străinătate şi birourile electorale ale secţiilor de votare îşi încetează activitatea la data validării rezultatului alegerilor pentru preşedintele ales.

Buletinele de vot şi ştampilele electorale

Modelul, dimensiunile şi condiţiile de tipărire ale buletinelor de vot se stabilesc prin hotărâre a Guvernului.

Buletinele de vot se imprimă de către Regia Autonomă „Monitorul Oficial", cu litere de aceeaşi mărime şi aceleaşi caractere şi cu aceeaşi cerneală, în atâtea exemplare câţi alegători sunt înscrişi în Registrul electoral, cu un supliment de 10%. Pentru secţiile de votare organizate pe lângă misiunile diplomatice, oficiile consulare, secţiile consulare şi institutele culturale din străinătate, numărul de buletine de vot este stabilit de către Autoritatea Electorală Permanentă, după consultarea Ministerului Afacerilor Externe.

Cu cel puţin 15 zile înaintea datei alegerilor, macheta buletinului de vot se prezintă de Regia Autonomă „Monitorul Oficial" membrilor Biroului Electoral Central. Această operaţiune se consemnează într-un proces-verbal care se semnează de toate persoanele prezente. Dacă numele şi prenumele candidaţilor, precum şi semnul electoral sunt incorect imprimate ori nu sunt vizibile, membrii Biroului Electoral Central trebuie să solicite Regiei Autonome „Monitorul Oficial" modificarea machetei şi tipărirea corectă a buletinelor de vot.

Confecționarea ştampilelor birourilor electorale județene, ale birourilor electorale ale sectoarelor municipiului Bucureşti, a ştampilelor de control ale birourilor electorale ale secțiilor de votare, a ştampilei biroului electoral pentru secțiile de votare din străinătate şi a ştampilelor birourilor electorale ale secțiilor de votare din străinătate se realizează prin grija prefecților, respectiv a Ministerului Afacerilor Externe.

Ştampila Biroului Electoral Central se confecționează de Ministerul Afacerilor Interne, iar ştampilele cu mențiunea „VOTAT" se confecționează de Regia Autonomă „Monetăria Statului".

În cazul pierderii sau furtului unor ştampile electorale, birourile electorale ierarhic superioare celor cărora le aparțineau ştampilele electorale respective iau măsuri în vederea înlocuirii acestora, cu sprijinul Regiei Autonome „Monetăria Statului", prefectului sau Ministerului Afacerilor Externe, după caz.

Campania electorală

Campania electorală începe cu 30 de zile înainte de data alegerilor şi se încheie în dimineața zilei de sâmbătă de dinaintea datei alegerilor, la ora 7,00.

Pentru desfăşurarea campaniei electorale, candidații la alegerile pentru funcția de Preşedinte al României au acces egal şi gratuit la serviciile publice de radio şi televiziune.

Orarul pentru campania electorală şi repartizarea timpilor de antenă pentru accesul la serviciile publice de radio şi televiziune se fac, după încheierea perioadei de depunere a candidaturilor, de birourile permanente reunite ale celor două Camere ale Parlamentului, împreună cu reprezentanții serviciilor publice de radio şi televiziune şi cu participarea candidaților.

Dacă alegerile pentru Preşedintele României au loc concomitent cu cele pentru Camera Deputaților şi Senat, se vor avea în vedere şi orarul şi repartizarea timpilor de antenă pentru campania electorală privind alegerea celor două Camere.

Candidații sunt obligați să solicite, până la data începerii campaniei electorale, conducerii serviciilor publice de radio şi televiziune acordarea timpilor de antenă. Solicitările peste acest termen nu se iau în considerare.

Posturile private de radio şi televiziune trebuie să ofere gratuit candidaților timpi de antenă proporționali cu cei practicați de posturile publice, nerespectarea acestei obligații atrăgând sancționarea respectivelor posturi. Sancțiunile se stabilesc prin decizii ale Consiliului Național al Audiovizualului.

Legea interzice introducerea spoturilor publicitare electorale în alte emisiuni decât cele electorale.

Regulile de desfăşurare a campaniei electorale prin intermediul serviciilor de programe audiovizuale se stabilesc de Consiliul Național al Audiovizualului, prin decizie.

Candidații îşi pot desemna coordonatori de campanie la nivelul județelor, sectoarelor municipiului Bucureşti şi pentru străinătate, pe care îi notifică Biroului Electoral Central şi Autorității Electorale Permanente în cel mult 48 de ore de la rămânerea definitivă a candidaturilor.

Coordonatorii de campanie ai candidaților au rolul de a reprezenta candidații şi de a conduce campania electorală a acestora, acolo unde au fost desemnați.

Referitor la Preşedintele în funcție, legea îi permite acestuia participarea la campania prezidențială a partidului politic sau a alianței politice care l-a propus sau îi susține candidatura.

În campania electorală candidaţii şi, după caz, partidele politice, alianţele politice şi alianţele electorale, organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care i-au propus, precum şi cetăţenii au dreptul să îşi exprime opiniile în mod liber şi fără nicio discriminare, prin mitinguri, adunări, marşuri, precum şi prin intermediul mass-mediei. Organizarea mitingurilor, adunărilor şi marşurilor se poate face numai cu autorizările prevăzute de legislaţia în vigoare.

Potrivit legii, mijloacele folosite în campania electorală nu pot contraveni ordinii de drept.

În unităţile militare, în unităţile de învăţământ, în timpul programului de învăţământ, în sediile reprezentanţelor diplomatice, precum şi în penitenciare, acţiunile de campanie electorală de orice tip sunt interzise.

În timpul campaniei electorale, primarii asigură candidaţilor şi formaţiunilor politice care i-au propus, în mod nediscriminatoriu, spaţii corespunzătoare pentru a se întâlni cu alegătorii.

Campania electorală, prin serviciile de programe audiovizuale, publice şi private, trebuie să servească următoarelor interese generale:

a) ale electoratului – de a primi informaţii corecte, astfel încât să îşi poată exercita dreptul la vot în cunoştinţă de cauză;

b) ale candidaţilor şi partidelor politice, alianţelor politice, alianţelor electorale, organizaţiilor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care îi susţin – de a se face cunoscuţi şi de a-şi prezenta platformele, programele politice şi ofertele electorale;

c) ale radiodifuzorilor – de a-şi exercita drepturile şi responsabilităţile care decurg din profesiunea de jurnalist.

Radiodifuzorii publici şi privaţi sunt obligaţi să asigure, în cadrul serviciilor de programe audiovizuale, desfăşurarea unei campanii electorale echitabile, echilibrate şi corecte pentru toţi candidaţii şi toate partidele politice, alianţele politice, alianţele electorale, organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care îi susţin.

În perioada electorală, în cazul prezentării de sondaje de opinie cu conţinut electoral, acestea trebuie însoţite de următoarele informaţii:

a) denumirea instituţiei care a realizat sondajul;

b) data sau intervalul de timp în care a fost efectuat sondajul şi metodologia utilizată;

c) dimensiunea eşantionului şi marja maximă de eroare;

d) cine a solicitat şi cine a plătit efectuarea sondajului.

Televotul sau anchetele făcute pe stradă în rândul electoratului nu trebuie să fie prezentate ca reprezentative pentru opinia publică sau pentru un anumit grup social ori etnic.

Legea interzice prezentarea, cu 48 de ore înainte de ziua votării, de sondaje de opinie, televoturi sau anchete făcute pe stradă.

Pot efectua sondaje de opinie la ieşirea de la urne institutele de sondare a opiniei publice, societăţile reglementate de Legea nr. 31/1990 ori organizaţiile neguvernamentale care au în obiectul de activitate realizarea de sondaje de opinie şi care sunt acreditate de Biroul Electoral Central, prin decizie, în acest sens. Operatorii de sondaj ai acestora au acces, în baza acreditării instituţiei pentru care lucrează, în zona de protecţie a secţiei de votare, fără însă a avea acces în interiorul localului secţiei de votare.

În ziua votării este interzisă prezentarea sondajelor realizate la ieşirea de la urne, înainte de ora 21,00 – când se încheie votarea.

Primarii sunt obligaţi să stabilească, prin dispoziţie care se aduce la cunoştinţa publică prin afişare la sediul primăriei, locuri speciale pentru afişajul electoral, în care să amplaseze panouri electorale, ţinând seama de numărul candidaţilor.

Locurile speciale pentru afişaj electoral trebuie să fie stabilite în locuri publice frecventate de cetăţeni, astfel încât să poată fi folosite fără stânjenirea circulaţiei pe drumurile publice şi a celorlalte activităţi din localităţile respective.

Locurile speciale pentru afişaj electoral pot fi folosite numai de candidaţii la funcţia de preşedinte şi de partidele care i-au propus.

Este interzisă utilizarea de către un candidat a locurilor speciale pentru afişaj electoral, astfel încât să împiedice folosirea acestora de către un alt candidat.

Afişajul electoral este permis în alte locuri decât cele stabilite prin dispoziţia primarului, numai cu acordul scris al proprietarilor sau, după caz, al deţinătorilor şi numai cu luarea măsurilor impuse de legislaţia în vigoare pentru asigurarea siguranţei cetăţenilor.

Prin lege sunt interzise afişele electorale care combină culorile într-o succesiune care reproduce drapelul României sau al altui stat.

De asemenea, legea interzice folosirea minorilor cu vârsta sub 16 ani pentru distribuirea sau amplasarea de materiale de propagandă electorală.

Se interzice afişajul în scop electoral prin aplicarea pe pereţii sau pilonii de susţinere a podurilor, tunelurilor, viaductelor, pe indicatoarele rutiere, panourile de orientare şi informare rutieră, precum şi pe sistemele electronice de reglementare a circulaţiei.

După încheierea campaniei electorale se interzice difuzarea de mesaje electorale în format audio, vizual sau mixt pe ecrane digitale amplasate în locuri publice ori private, precum şi prin intermediul unor vehicule special amenajate.

Campania electorală se poate desfăşura în alt stat decât România numai cu respectarea legislaţiei în vigoare a statului respectiv.

Birourile electorale judeţene, birourile electorale ale sectoarelor municipiului Bucureşti şi biroul electoral pentru secţiile de votare din străinătate veghează la corecta desfăşurare a campaniei electorale, soluţionând, prin decizii, plângerile cu privire la campania electorală. Împotriva deciziilor se pot face contestaţii la Biroul Electoral Central, în termen de cel mult 48 de ore de la afişarea acestora. Soluţionarea plângerilor şi a contestaţiilor se face în termen de 3 zile de la înregistrarea lor.

Dacă birourile electorale judeţene, birourile electorale ale sectoarelor municipiului Bucureşti şi biroul electoral pentru secţiile de votare din străinătate consideră, cu ocazia soluţionării plângerii, că este necesară luarea unor măsuri administrative sau aplicarea unor sancţiuni contravenţionale ori penale, sesizează autorităţile competente.

Contestaţiile cu privire la împiedicarea unui partid sau a unei formaţiuni politice ori a unui candidat de a-şi desfăşura campania electorală în condiţiile legii se soluţionează de Curtea Constituţională[1], cu votul majorităţii judecătorilor, în termen de cel mult 48 de ore de la înregistrarea lor.

[1] Prin Hotărârea nr. 25 din 4 noiembrie 2009, pronunţată în Dosarul nr. 7978F/2009, Curtea Constituţională *a admis* contestaţia formulată de domnul Eduard Manole, candidat la alegerile pentru Preşedintele României din anul 2009, cu privire la împiedicarea sa de a-şi desfăşura campania electorală în condiţiile legii. De asemenea, prin Hotărârea nr. 27 din 4 noiembrie 2009, pronunţată în Dosarul nr. 7980F/2009, Curtea Constituţională *a*

Votarea

Votarea începe la ora 7,00 şi se încheie la ora 21,00. La sediile secţiilor de votare se afişează la loc vizibil ora la care începe, respectiv se încheie votarea.

Alegătorii votează la secţia de votare unde sunt arondaţi potrivit domiciliului, iar membrii birourilor electorale ale secţiilor de votare şi persoanele însărcinate cu menţinerea ordinii votează la secţia de votare unde îşi desfăşoară activitatea.

Alegătorii care în ziua votării se află în altă comună, în alt oraş sau municipiu decât cel de domiciliu, votează numai după ce declară în scris pe propria răspundere că nu au mai votat şi nu vor mai vota la acel tur de scrutin.

Alegătorii, care în ziua votării se află în străinătate, votează la secţiile de votare constituite în acest scop, după ce declară în scris pe propria răspundere că nu au mai votat şi nu vor mai vota la acel tur de scrutin.

Alegătorii votează separat în cabine închise, aplicând ştampila cu menţiunea „VOTAT" înăuntrul patrulaterului care cuprinde prenumele şi numele candidatului pe care îl votează.

Prezenţa oricărei persoane în cabinele de vot, în afara celei care votează, este interzisă. Alegătorul care, din motive temeinice, constatate de preşedintele biroului electoral al secţiei de votare, nu poate să voteze singur, are dreptul să cheme în cabina de votare un însoţitor ales de el, pentru a-l ajuta. Acesta nu poate fi din rândul persoanelor acreditate sau al membrilor biroului electoral al secţiei de votare.

După ce au votat şi au introdus în urnă buletinele de vot, alegătorii trebuie să restituie ştampila încredinţată pentru votare preşedintelui sau acelor membri ai biroului electoral al secţiei de votare desemnaţi de acesta, care aplică pe actul de identitate a alegătorului ştampila cu menţiunea „VOTAT" sau un timbru autocolant, după caz, şi înscriu data scrutinului.

Candidaţii şi oricare alegător au dreptul să conteste identitatea persoanei care se prezintă la vot. În acest caz, identitatea se stabileşte de preşedintele biroului electoral al secţiei de votare prin orice mijloace legale.

În cazul în care contestaţia este întemeiată, preşedintele biroului electoral al secţiei de votare îl va opri de la votare pe alegătorul contestat, va consemna faptul într-un proces-verbal şi va sesiza această situaţie autorităţilor competente.

Pentru motive temeinice, preşedintele biroului electoral al secţiei de votare poate suspenda votarea. Durata totală a suspendărilor nu poate depăşi o oră. Suspendarea este anunţată prin afişare la uşa sediului secţiei de votare imediat ce s-a produs evenimentul care a declanşat suspendarea.

În timpul suspendării, urnele de votare, ştampilele, buletinele de vot şi celelalte documente şi materiale ale biroului electoral al secţiei de votare vor rămâne sub pază permanentă. În timpul suspendării nu poate părăsi sala de votare mai mult de jumătate din

---

admis contestaţia formulată de domnul Constantin Ninel Potîrcă, candidat la alegerile pentru Preşedintele României din anul 2009, referitoare la neacordarea şi nerepartizarea timpilor de antenă, conform legii, de către birourile permanente reunite ale celor două Camere ale Parlamentului şi de către serviciul public de televiziune – Societatea Română de Televiziune. Prin cele două hotărâri, Curtea a obligat birourile permanente reunite ale celor două Camere ale Parlamentului şi reprezentanţii serviciilor publice de radio şi televiziune să stabilească orarul pentru campania electorală şi repartizarea timpilor de antenă cu privire la cei doi candidaţi.

numărul membrilor biroului electoral al secției de votare în același timp. Candidații și observatorii care asistă la votare nu pot fi obligați să părăsească sala de votare în acest timp.

Alegătorii netransportabili din motive de boală sau invaliditate, din țară, pot formula o cerere scrisă, adresată președintelui biroului electoral al secției de votare unde sunt arondați cu domiciliul, pentru exercitarea dreptului de vot cu ajutorul urnei mobile. Cererea trebuie depusă cel mai târziu în preziua votării și va fi însoțită de copii ale unor acte medicale sau alte acte oficiale din care să rezulte că sunt netransportabili. Președintele biroului electoral al secției de votare poate aproba, pe baza acestor cereri, ca o echipă formată din cel puțin 2 membri ai biroului electoral să se deplaseze cu o urnă specială și cu materialul necesar votării – ștampilă cu mențiunea „VOTAT", buletine de vot și timbre autocolante. În raza unei secții de votare se utilizează o singură urnă specială. Urna specială poate fi transportată numai de membrii biroului electoral al secției de votare și se poate deplasa numai în raza teritorială arondată respectivei secții.

Procedura de exercitare a dreptului de vot de către persoanele reținute, deținute în baza unui mandat de arestare preventivă, persoanele aflate în arest la domiciliu sau persoanele care execută o pedeapsă privativă de libertate, dar care nu și-au pierdut drepturile electorale este stabilită prin decizie a Biroului Electoral Central.

La ora 21,00 președintele biroului electoral al secției de votare declară votarea încheiată și dispune închiderea sălii unde se votează. Alegătorii care la această oră se află în sala unde se votează pot să își exercite dreptul de vot.

La toate operațiunile electorale efectuate de birourile electorale ale secțiilor de votare pot asista, în afara membrilor acestora, persoanele acreditate în condițiile Legii nr. 370/2004. Potrivit acestei legi, prin *persoane acreditate* se înțelege:

a) observatorii interni și externi;

b) reprezentanții interni și externi ai mass-mediei.

Pot fi acreditați ca *observatori interni* reprezentanții organizațiilor neguvernamentale care au în obiectul de activitate apărarea democrației și a drepturilor omului sau observarea alegerilor, constituite cu cel puțin 6 luni înainte de data alegerilor. Persoanele desemnate de aceste organizații ca observatori interni nu pot avea apartenență politică.

Pot fi acreditate ca *reprezentanți interni* ai mass-mediei persoanele desemnate în scris în acest sens de către conducerea instituțiilor mass-media. Persoanele astfel desemnate nu pot avea apartenență politică.

Acreditarea observatorilor interni și a reprezentanților interni ai mass-mediei se face de către birourile electorale județene, birourile electorale ale sectoarelor municipiului București și biroul electoral pentru secțiile de votare din străinătate, pentru toate secțiile de votare din raza de competență a acestora, la cererea scrisă a conducerii organizațiilor neguvernamentale sau a instituțiilor mass-media din România, formulată cu cel puțin 5 zile înaintea datei alegerilor.

Acreditarea observatorilor externi și a reprezentanților externi ai mass-mediei se face de Autoritatea Electorală Permanentă, la propunerea Ministerului Afacerilor Externe, pentru toate birourile electorale.

Pot fi acreditate ca observatori interni doar persoanele propuse de acele organizații neguvernamentale care prezintă o adeverință privind îndeplinirea condițiilor legale, eliberată de Autoritatea Electorală Permanentă.

Pot fi acreditate ca reprezentanți interni ai mass-mediei din România persoanele propuse de acele instituții mass-media care prezintă o adeverință eliberată de Autoritatea Electorală Permanentă privind faptul că desfășoară activități în domeniul mass-media.

Persoanele acreditate pot asista la operațiunile electorale în ziua votării, începând cu ora 6,00 și terminând cu momentul încheierii și semnării de către membrii biroului electoral al secției de votare a procesului-verbal de constatare a rezultatelor votării în secția respectivă, numai dacă prezintă actul de acreditare, care este valabil și în copie. Acestea nu pot interveni în niciun mod în organizarea și desfășurarea alegerilor, având numai dreptul de a sesiza în scris președintele biroului electoral în cazul constatării unei neregularități. Orice act de propagandă electorală, precum și încălcarea în orice mod a actului de acreditare atrag aplicarea sancțiunilor legale, suspendarea acreditării de către biroul electoral care a constatat abaterea, iar în ziua votării, îndepărtarea imediată a persoanei respective din secția de votare.

La biroul electoral al secției de votare, persoanele acreditate pot staționa numai în spațiul stabilit în acest sens în sala de votare de către președintele biroului electoral al secției de votare. Acreditarea permite accesul titularului acesteia și în spațiul special amenajat în acest sens la biroul electoral județean, al sectorului municipiului București sau la biroul electoral pentru secțiile de votare din străinătate care a emis acreditarea.

Contestațiile privind acreditarea sau respingerea solicitării de acreditare de către biroul electoral județean, biroul electoral al sectorului municipiului București sau de către biroul electoral pentru secțiile de votare din străinătate se depun, în cel mult două zile de la afișarea deciziei, la tribunalul în a cărui rază teritorială funcționează biroul electoral și se soluționează de acesta în cel mult două zile de la înregistrare. Hotărârea este definitivă.

Contestațiile privind respingerea de către Autoritatea Electorală Permanentă a solicitării de eliberare a adeverințelor prevăzute de lege se depun în cel mult două zile de la comunicarea răspunsului la Curtea de Apel București și se soluționează de aceasta în termen de două zile de la înregistrare. Hotărârea este definitivă.

Stabilirea rezultatului alegerilor

După deschiderea urnelor și numărarea voturilor, președintele biroului electoral al secției de votare întocmește un proces-verbal, în 3 exemplare, care este semnat de acesta și de ceilalți membri ai biroului electoral, pe care se aplică ștampila de control. Lipsa semnăturilor unor membri ai biroului electoral al secției de votare nu influențează valabilitatea procesului-verbal.

Un exemplar al procesului-verbal se afișează la loc vizibil, la sediul biroului electoral al secției de votare.

Procesul-verbal în două exemplare, toate contestațiile privitoare la operațiunile electorale ale biroului electoral al secției de votare, buletinele de vot nule și cele contestate alcătuiesc un dosar sigilat și ștampilat care trebuie însoțit de ștampila de control.

Listele electorale utilizate în cadrul secției de votare, precum și declarațiile pe propria răspundere referitoare la exercitarea dreptului de vot alcătuiesc un alt dosar distinct.

În cel mult 24 de ore de la încheierea votării, ambele dosare sunt înaintate biroului electoral județean sau, după caz, biroului electoral al sectorului municipiului București de către președintele biroului electoral al secției de votare, cu pază înarmată, însoțit, la cerere, de alți membri ai biroului electoral respectiv.

Procesele-verbale întocmite de birourile electorale ale secțiilor de votare din străinătate, însoțite de toate întâmpinările și contestațiile privitoare la operațiunile electorale ale biroului electoral al secției de votare, sunt transmise prin mijloace electronice la biroul electoral pentru secțiile de votare din străinătate, prin grija reprezentanților diplomatice, în cel mult 24 de ore de la primirea acestora. Exactitatea datelor din aceste procese-verbale este confirmată telefonic de către președintele sau locțiitorul biroului electoral pentru secțiile de votare din străinătate, care contrasemnează și ștampilează documentele primite.

În termen de 24 de ore de la primirea dosarelor, biroul electoral județean sau, după caz, al sectorului municipiului București trimite câte un exemplar al fiecărui proces-verbal întocmit de birourile electorale ale secțiilor de votare la tribunalul în a cărui rază teritorială își desfășoară activitatea; biroul electoral pentru secțiile de votare din străinătate transmite câte o copie, contrasemnată și ștampilată, a fiecărui proces-verbal întocmit de birourile electorale ale secțiilor de votare din străinătate Tribunalului București.

După primirea proceselor-verbale de la toate birourile electorale ale secțiilor de votare și după soluționarea contestațiilor primite de la birourile electorale ale secțiilor de votare, biroul electoral județean, biroul electoral al sectorului municipiului București sau biroul electoral pentru secțiile de votare din străinătate încheie, la rândul lui, un proces-verbal. Acest proces-verbal, împreună cu procesele-verbale primite de la birourile electorale ale secțiilor de votare, precum și cu toate contestațiile și întâmpinările primite de competența Biroului Electoral Central, formând un dosar sigilat, ștampilat și semnat de membrii biroului electoral județean, ai biroului electoral al sectorului municipiului București sau ai biroului electoral pentru secțiile de votare din străinătate, precum și dosarele cuprinzând copiile de pe listele electorale utilizate în cadrul secțiilor de votare, precum și declarațiile pe propria răspundere referitoare la exercitarea dreptului de vot, însoțite de ștampila biroului electoral respectiv se înaintează cu pază înarmată la Biroul Electoral Central, în cel mult 48 de ore de la primirea ultimului proces-verbal de la birourile electorale ale secțiilor de votare.

Biroul Electoral Central rezolvă contestațiile primite de la birourile electorale județene, birourile electorale ale sectoarelor municipiului București și biroul electoral pentru secțiile de votare din străinătate, după care încheie un proces-verbal.

Procesul-verbal, pentru fiecare tur de scrutin, împreună cu procesele-verbale de constatare și centralizare a rezultatelor votării, întocmite de birourile electorale județene, birourile electorale ale sectoarelor municipiului București, biroul electoral pentru secțiile de votare din străinătate și birourile electorale ale secțiilor de votare, se înaintează cu pază înarmată la Curtea Constituțională, în termen de 24 de ore de la înregistrarea ultimului dosar.

La al doilea tur de scrutin, procedura se aplică în mod corespunzător, urmând ca în procesul-verbal să fie trecute numele și prenumele candidatului a cărui alegere a fost constatată, în conformitate cu prevederile art. 81 alin. (3) din Constituție.

Biroul Electoral Central predă Autorității Electorale Permanente dosarele cuprinzând copiile de pe listele electorale utilizate în cadrul secțiilor de votare la ambele tururi de scrutin, precum și declarațiile pe propria răspundere referitoare la exercitarea dreptului de vot.

Curtea Constituțională este împuternicită, potrivit art. 52 din Legea nr. 370/2004, să anuleze alegerile în cazul în care votarea și stabilirea rezultatelor au avut loc prin fraudă de natură să modifice atribuirea mandatului sau, după caz, ordinea candidaților care pot participa la al doilea tur de scrutin. În această situație, Curtea va dispune repetarea turului de scrutin în a doua duminică de la data anulării alegerilor.

Cererea de anulare a alegerilor se poate formula de partidele și candidații care au participat la alegeri, în termen de cel mult 3 zile de la închiderea votării. Cererea trebuie motivată și însoțită de dovezile pe care se întemeiază. Soluționarea cererii de către Curtea Constituțională se face până la data prevăzută de lege pentru aducerea la cunoștință publică a rezultatului alegerilor[1].

Al doilea tur de scrutin are loc în condițiile prevăzute la art. 81 alin. (3) din Constituție, la două săptămâni de la primul tur de scrutin, în aceleași secții de votare și circumscripții electorale, sub conducerea operațiunilor electorale de către aceleași birouri electorale și pe baza acelorași liste de alegători de la primul tur.

În al doilea tur de scrutin participă primii 2 candidați care au obținut cel mai mare număr de voturi valabil exprimate pe întreaga țară la primul tur. Confirmarea acestui număr se face de Curtea Constituțională în termen de 24 de ore de la primirea proceselor-verbale înaintate de Biroul Electoral Central, prin aducerea la cunoștință publică a numelui și prenumelui celor doi candidați care vor participa la cel de-al doilea tur de scrutin și a zilei votării.

Campania electorală pentru al doilea tur de scrutin începe de la data când s-a adus la cunoștință publică ziua votării.

În termen de două zile de la deschiderea campaniei electorale se vor stabili orarul pentru desfășurarea acesteia la serviciile publice de radio și televiziune și repartizarea timpilor de antenă.

Persoanele acreditate să asiste la efectuarea operațiunilor electorale la primul tur de scrutin sunt de drept acreditate să asiste la efectuarea acestor operațiuni și la al doilea tur de scrutin.

Curtea Constituțională validează rezultatul fiecărui tur de scrutin, asigură publicarea rezultatului alegerilor în mass-media și în Monitorul Oficial al României, Partea I, pentru fiecare tur de scrutin și validează rezultatul alegerilor pentru Președintele ales.

În exercitarea atribuției prevăzute de art. 146 lit. f) din Constituție, respectiv de a veghea la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României[2] și de a confirma rezultatul

---

[1] Prin Hotărârea nr. 61/19.11.2014, Curtea Constituțională a respins, ca inadmisibilă, cererea de anulare a alegerilor formulată de Ștefan Stroe, reținând, în esență, că nu sunt întrunite condițiile prevăzute de art. 52 alin. (2) din Legea nr. 370/2004, potrivit căruia *„cererea de anulare a alegerilor se poate face de partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale reprezentate în Consiliul Minorităților Naționale și de candidații care au participat la alegeri [...]"*, autorul sesizării neavând calitatea cerută de lege pentru a putea sesiza Curtea Constituțională cu o cerere de anulare a alegerilor pentru funcția de Președinte al României.

[2] La data de 9 decembrie 2009 a fost înregistrată la Curtea Constituțională adresa prin care Biroul Electoral Central a transmis „sesizarea formulată de Alianța Politică PSD + PC Arad", referitoare la „constatarea situației de neaplicare corectă și unitară" a dispozițiilor Legii nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, la nivelul județului Arad. În motivarea contestației adresate Biroului Electoral Central s-a arătat că a fost identificat „un număr de 97 de persoane care au votat pe listele suplimentare, fără a avea calitatea de membru al biroului electoral al secției de votare, nu făceau parte din personalul de pază și nici nu au fost înregistrați ca omiși de pe listele electorale permanente". Mai mult decât atât, s-a susținut că „cea mai mare parte a listelor semnate și ștampilate de președinți ai birourilor secțiilor de votare nu sunt nici măcar semnate de către cei înscriși pe aceste liste suplimentare, ceea ce înseamnă că membrul biroului electoral însărcinat cu această atribuție a procedat la acordarea ștampilei cu mențiunea «votat» și a buletinului de vot înainte de a semna persoana în listă". În concluzie, contestatorul solicita Biroului Electoral Central „exercitarea în mod corect și imparțial a atribuției principale (a Biroului Electoral Central – n.n.), în sensul constatării situației de neaplicare corectă și unitară a Legii nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României la nivelul județului Arad".

sufragiului, Curtea Constituțională adoptă două hotărâri distincte: una pentru stabilirea și aducerea la cunoștința publică a rezultatelor alegerilor[1] prin care se constată alegerea unui anumit candidat în funcția de Președinte al României, iar alta pentru validarea alegerii[2] respectivei persoane în funcția de Președinte al României. Validarea are loc după data aducerii la cunoștința publică a rezultatelor alegerilor, de regulă, în zilele imediat următoare.

Actul de validare se întocmește în 3 exemplare, dintre care unul rămâne la Curtea Constituțională, unul se prezintă Parlamentului pentru depunerea jurământului de către candidatul a cărei alegere a fost validată, în conformitate cu prevederile art. 82 alin. (2) din Constituție, iar al treilea se înmânează candidatului ales.

Menționăm că operațiunea de validare realizată de Curtea Constituțională nu echivalează cu dobândirea calității de Președinte al României de către persoana validată. Ca dovadă, art. 82 alin. (2) din Constituție se referă la depunerea jurământului în fața celor două Camere ale Parlamentului, în ședință comună, de către *candidatul a cărui alegere a fost validată.*

Învestirea în calitatea de Președinte al României se realizează după o procedură specială și cu solemnitatea corespunzătoare unui asemenea act. Astfel, în termen de 24 de ore de la validarea rezultatului alegerilor pentru funcția de Președinte al României de către Curtea Constituțională, cele două Camere ale Parlamentului sunt convocate de președinții acestora. În fața lor, candidatul a cărei alegere a fost validată depune următorul jurământ:

„Jur să-mi dăruiesc toată puterea și priceperea pentru propășirea spirituală și materială a poporului român, să respect Constituția și legile țării, să apăr democrația, drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, suveranitatea, independența, unitatea și integritatea teritorială a României. Așa să-mi ajute Dumnezeu!".

Depunerea jurământului se consemnează într-o declarație a Parlamentului, prin care acesta ia act de începerea exercitării mandatului de către Președintele României[3].

Depunerea jurământului nu reprezintă numai un moment solemn, care încheie procedura alegerii, ci reprezintă un act ce produce efecte juridice, deoarece exercitarea

---

Prin Hotărârea nr. 41 din 14 decembrie 2009, publicată în M. Of. nr. 918 din 29 decembrie 2009, Curtea Constituțională a respins, ca inadmisibilă, contestația formulată. Curtea a reținut că, pornind de la prevederile art. 12 din Legea partidelor politice nr. 14/2003, potrivit cărora „Partidele politice au ca subdiviziuni organizații teritoriale, potrivit organizării administrative a țării, care au numărul minim de membri prevăzut de statut", contestația nu a fost formulată cu respectarea condițiilor stabilite prin dispozițiile constituționale și legale, în sensul că autorul contestației nu are calitatea legală pentru a se adresa Curții Constituționale în temeiul art. 146 lit. f) din Constituție, fiind o organizație locală a unei alianțe politice.

[1] Prin Hotărârea nr. 42 din 14 decembrie 2009, publicată în M. Of. nr. 885 din 17 decembrie 2009, Curtea Constituțională a stabilit și a adus la cunoștință publică rezultatul alegerilor pentru funcția de Președinte al României, în cadrul celui de-al doilea tur de scrutin desfășurat la 6 decembrie 2009; Prin Hotărârea nr. 62 din 21 noiembrie 2014, publicată în M. Of. nr. 852 din 21 noiembrie 2014, Curtea Constituțională a constatat rezultatul alegerilor pentru funcția de Președinte al României, în cadrul celui de-al doilea tur de scrutin desfășurat la 16 noiembrie 2014.

[2] Prin Hotărârea nr. 43 din 16 decembrie 2009, publicată în M. Of. nr. 885 din 17 decembrie 2009, Curtea Constituțională a validat alegerea Președintelui României; Prin Hotărârea nr. 63 din 21 noiembrie 2014, publicată în M. Of. nr. 852 din 21 noiembrie 2014, Curtea Constituțională a validat rezultatul alegerilor pentru funcția de Președinte al României.

[3] În anul 2009, Parlamentul României a adoptat Declarația nr. 4 din 21 decembrie 2009 cu privire la depunerea jurământului de către Președintele României, publicată în M. Of. nr. 900 din 22 decembrie 2009; În anul 2014, Parlamentul României a adoptat Declarația nr. 3 din 21 decembrie 2014 cu privire la depunerea jurământului de către Președintele României, publicată în M. Of. nr. 932 din 21 decembrie 2014.

acestei funcţii şi, implicit, drepturile şi răspunderile Preşedintelui României încep de la această dată şi durează, într-un mandat complet, până la depunerea jurământului de către Preşedintele nou ales.

6. Mandatul Preşedintelui României

Potrivit art. 83 alin. (1) din Constituţie, mandatul Preşedintelui României este de 5 ani şi se exercită de la data depunerii jurământului. Rezultă deci, că până la această dată continuă să-şi exercite atribuţiile preşedintele în exerciţiu.

Menţionăm că iniţial, Constituţia adoptată în anul 1991 prevedea o durată a mandatului Preşedintelui României de 4 ani. Această normă a fost modificată expres prin Legea de revizuire a Constituţiei, adoptată în urma referendumului naţional organizat la 18 şi 19 octombrie 2003.

Prin această reglementare, durata mandatului Preşedintelui României a fost prelungită la 5 ani, alegerile prezidenţiale fiind decalate de alegerile parlamentare, urmărindu-se astfel, asigurarea stabilităţii politice a ţării în perioada campaniilor electorale parlamentare[1].

Referitor la durata mandatului şefilor de state, amintim că aceasta variază de la 1 an în Elveţia, până la 7 ani în Italia şi Irlanda[2] sau pe viaţă, în cazul sistemelor monarhice.

Constituţia reglementează în art. 84 alin. (1) ***incompatibilităţile*** funcţiei de Preşedinte al României, situaţii care au în vedere perioada mandatului, adică după alegerea în funcţie a Preşedintelui României. Potrivit exigenţelor constituţionale, în timpul mandatului, Preşedintele României *nu poate fi membru al unui partid politic şi nu poate îndeplini nicio altă funcţie publică sau privată.*

Raţiunea acestor incompatibilităţi (una de ordin politic şi cealaltă de natură profesională) are în vedere cerinţa de a asigura instituţiei prezidenţiale un caracter neutru şi obiectiv în îndeplinirea rolului şi atribuţiilor ce îi revin.

Întrucât incompatibilităţile sunt legate de perioada mandatului, rezultă că persoana a cărei alegere a fost validată este obligată să demisioneze din funcţiile deţinute, precum şi din calitatea de membru al unui partid politic înainte de depunerea jurământului, acesta reprezentând momentul începerii mandatului prezidenţial.

Există însă, şi o opinie în literatura de specialitate[3], potrivit căreia interdicţia pentru Preşedintele României de a fi membru al unui partid politic constituie un mare dezavantaj pentru acesta. Se consideră astfel, că numai cu sprijinul şi colaborarea Parlamentului şi a primului-ministru, Preşedintele României îşi poate realiza obiectivele şi îndeplini promisiunile făcute electoratului cu ocazia campaniei electorale: „Numai în calitate de lider al partidului majoritar în Parlament, Preşedintele României îşi poate asigura acest sprijin ..., aşa încât, pentru buna funcţionare a celor mai importante autorităţi publice, ar fi necesar ca Preşedintele României să aibă şi calitatea de membru al unui partid politic".

---

[1] M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan, *Revizuirea Constituţiei. Explicaţii şi comentarii*, Ed. Rosetti, Bucureşti, 2003, p. 72.

[2] În majoritatea statelor Uniunii Europene, mandatul este de 5 ani: Franţa, Germania, Portugalia, Grecia, Polonia, Lituania, Bulgaria, Estonia, Slovenia, Ungaria. Durata mandatului prezidenţial este de 4 ani în Letonia şi de 6 ani în Austria şi Finlanda – Ştefan Deaconu, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Silviu Gabriel Barbu, *Codex constituţional. Constituţiile statelor membre ale Uniunii Europene*, Ed. „Monitorul Oficial", vol. I şi II, Bucureşti, 2015.

[3] Vezi D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 300.

Într-o altă opinie[1] se consideră că aceste incompatibilități nu împiedică persoana aleasă Președinte al României să desfășoare ocazional activități artistice, publicistice sau de cercetare științifică, care ar presupune și valorificarea rezultatelor acestora.

Considerăm că textul constituțional referitor la incompatibilități este de natură să asigure Președintelui României caracterul neutru și obiectiv, care îi permite îndeplinirea corectă a prerogativelor prevăzute de Constituție.

Alineatul (2) al art. 83 din Constituție stabilește că Președintele României își exercită mandatul până la depunerea jurământului de Președintele nou ales. Rațiunea acestor dispoziții derivă din necesitatea de a se evita ca până la validarea alegerilor pentru noul Președinte ales și depunerea jurământului de către acesta, să nu existe niciun moment în care statul să nu aibă Președinte.

Din rațiuni practice, Constituția stabilește în art. 83 alin. (3) că mandatul prezidențial poate fi prelungit prin lege organică în caz de război sau de catastrofă. Textul precizează deci, în mod limitativ și cu titlu de excepție cele două situații în care mandatul Președintelui poate fi prelungit peste perioada celor 5 ani.

Pentru a se asigura controlul Parlamentului cu privire la aceste circumstanțe excepționale, gravitatea situației și necesitatea prelungirii mandatului Președintelui României este decisă de Parlament, întrucât prelungirea se face prin lege organică. Aceeași lege trebuie să precizeze expres până când se face prelungirea, deoarece ea nu poate fi pe timp nelimitat, ci cel mult până la încetarea stării de război sau a catastrofei.

Potrivit unei opinii, „conjugarea unor factori obiectivi – război sau catastrofă – cu unul de ordin subiectiv – adoptarea unei legi organice privitoare la prorogarea mandatului Președintelui României, ridică probleme deosebite, mai ales în condițiile în care forțele politice reprezentate în Parlament sunt ostile Președintelui"[2].

În ceea ce privește noțiunea de *catastrofă* utilizată de textul constituțional, același autor consideră că aceasta este similară agresiunii armate, datorită faptului că și ea reprezintă un eveniment imprevizibil, căruia Președintele trebuie să-i facă față, proclamând prin decret starea de urgență.

Pe perioada mandatului prezidențial pot interveni unele evenimente care să determine o imposibilitate definitivă sau temporară a exercitării atribuțiilor. În aceste împrejurări vorbim de „vacanța funcției" și de „interimatul funcției".

Potrivit art. 97 alin. (1) din Constituție, ***vacanța funcției*** de Președinte al României intervine, în caz de:

a) demisie;

b) demitere din funcție;

c) imposibilitate definitivă a exercitării atribuțiilor;

d) deces.

Aceste patru situații determină deci, încetarea ***definitivă***, înainte de termen, a mandatului prezidențial.

Demisia este un act unilateral de voință al Președintelui și poate interveni din motive de sănătate sau alte motive personale ori pentru a ocupa o altă funcție sau pentru că a devenit iminentă suspendarea ori trimiterea sa în judecată.

---

[1] I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur, *op. cit.*, p. 181.

[2] I. Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1994, p. 47.

Constituția nu precizează procedura în care Președintele României prezintă demisia. Pornind însă de la dispozițiile art. 83 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora mandatul Președintelui României se exercită de la data depunerii jurământului în fața Parlamentului, în doctrină s-a considerat că încetarea exercitării funcției la inițiativa Președintelui României nu se poate constata decât tot în fața corpurilor legiuitoare, Președintele notificând renunțarea la funcție[1].

Demiterea din funcție a Președintelui României survine ca urmare a rămânerii definitive a hotărârii judecătorești de condamnare pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție pentru fapta de înaltă trădare ori în urma referendumului care a confirmat demiterea acestuia din funcție.

Referitor la *imposibilitatea definitivă a exercitării funcției* de Președinte al României, care poate interveni, spre exemplu, din motive de sănătate, este de reținut că această cauză instituie o dublă condiție, constând în imposibilitatea exercitării funcției și în caracterul ei definitiv.

Întrucât vacanța funcției prezidențiale nu trebuie să se prelungească în mod nejustificat, alin. (3) al art. 97 din Constituție prevede ca în termen de 3 luni de la data la care a intervenit vacanța funcției de Președinte al României, Guvernul va organiza alegeri pentru un nou Președinte.

Interimatul funcției de Președinte al României intervine, conform art. 98 alin. (1) din Constituție, în situația în care:

a) funcția devine vacantă;

b) Președintele este suspendat din funcție;

c) Președintele se află în imposibilitate temporară de a-și exercita atribuțiile.

Până la depunerea jurământului de către Președintele ales sau până la reluarea exercitării atribuțiilor de către Președintele în funcție, interimatul funcției prezidențiale se asigură, în ordine, de președintele Senatului sau de președintele Camerei Deputaților.

Rațiunea dispoziției constituționale rezidă în faptul că președinții celor două Camere ale Parlamentului au fost aleși, ca și Președintele României, prin vot direct de către cetățeni.

Constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României este de competența Curții Constituționale, care comunică cele constatate Parlamentului și Guvernului.

Vacanța funcției de Președinte al României se constată la cererea președintelui uneia dintre Camerele Parlamentului sau a președintelui interimar care exercită atribuțiile Președintelui României.

În cazul în care Președintele României a fost suspendat din funcție, cererea pentru constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul se face de președintele care a condus lucrările ședinței comune a celor două Camere ale Parlamentului, pe baza hotărârii adoptate în ședința comună.

Dacă interimatul funcției de Președinte al României este determinat de imposibilitatea temporară de a-și exercita atribuțiile, cererea se face de Președintele României sau de președintele uneia dintre Camerele Parlamentului.

Cererea pentru constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul funcției de Președinte al României va fi însoțită de dovezile necesare, iar constatarea acestor împrejurări se face de Curtea Constituțională, cu votul majorității judecătorilor.

---

[1] Vezi M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan și colectivul, *op. cit.*, p. 217.

Interimatul, prin natura lui, are caracter temporar, scopul acestei instituții fiind acela de a asigura continuitatea exercitării prerogativelor prezidențiale în cele trei situații expres prevăzute de Constituție.

Pe durata exercitării interimatului, președintele Senatului sau al Camerei Deputaților este suspendat din funcția pe care o deține, întrucât funcția de Președinte al României nu poate fi cumulată cu alte funcții publice.

Alineatul final al art. 98 din Constituție limitează prerogativele persoanei care asigură interimatul funcției prezidențiale, având în vedere faptul că este vorba de un mandat, prin excelență, provizoriu.

Astfel, considerând că o serie de atribuții sunt rezervate în exclusivitate titularului funcției, adică Președintelui *ales*, textul constituțional sus-menționat interzice Președintelui interimar:

– să adreseze mesaje Parlamentului;
– să dizolve Parlamentul;
– să consulte cetățenii prin referendum.

Dacă persoana care asigură interimatul funcției de Președinte al României săvârșește fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, răspunde în aceleași condiții și după aceeași procedură ca și titularul funcției, adică se aplică dispozițiile constituționale referitoare la suspendarea din funcție și la interimatul funcției.

7. Actele politice și actele juridice ale Președintelui României

În calitate de instituție politică și autoritate publică a puterii executive, Președintele României emite două categorii de acte: acte politice și acte juridice.

În categoria actelor politice, Constituția reglementează expres *mesajul* pe care Președintele României îl adresează Parlamentului.

Mesajul are ca suport constituțional, fie art. 88, potrivit căruia Președintele României adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale națiunii, fie art. 92 alin. (3), conform căruia, în caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, Președintele României ia măsuri pentru respingerea agresiunii și le aduce neîntârziat la cunoștință Parlamentului, printr-un mesaj.

Mesajul constituie principalul act politic al Președintelui României. În afară de acesta, Președintele mai poate face și *declarații*, poate transmite *comunicări*, poate adresa *apeluri, scrisori*, care prin natura și efecte lor sunt tot acte politice.

În conformitate cu dispozițiile art. 100 alin. (1) din Constituție, în exercitarea atribuțiilor sale, Președintele României emite *decrete*. Acestea pot avea un caracter normativ sau pot fi individuale.

În literatura de specialitate[1] s-a exprimat și opinia care neagă caracterul normativ al decretelor emise de Președintele României, dar există și opinii care recunosc acest caracter. Astfel, s-a considerat că măsurile luate prin decret de către Președintele României în cazul instituirii stării de asediu sau a stării de urgență, ca și cele referitoare la declararea mobilizării parțiale sau totale a forțelor armate pot și trebuie să îmbrace forma unui decret

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 324.

normativ, deoarece ele cuprind norme juridice obligatorii, emise în baza normelor constituționale[1] și legale.

Suntem de părere că în exercitarea atribuțiilor prevăzute la art. 92 și 93 din Constituție, decretele Președintelui României au, în principal, caracter normativ, deoarece, așa cum s-a arătat în doctrină, prin aceste acte se instituie, de regulă, drepturi și obligații cu caracter general și impersonal, inclusiv sancțiuni juridice[2].

În același context, subliniem că suntem de acord cu opinia[3] care susține că decretele Președintelui României nu pot avea caracter secret, deoarece nepublicarea atrage, conform art. 100 alin. (1) teza a doua din Constituție, inexistența acestora, Legea fundamentală necuprinzând o normă care să deroge de la acest principiu.

Pentru ca decretele emise de Președintele României să poată produce efecte juridice, Constituția reglementează două condiții:

a) obligativitatea publicării lor în Monitorul Oficial al României;

b) contrasemnarea unora dintre ele de către prim-ministru.

În ceea ce privește publicarea, această condiție se referă atât la decretele normative, cât și la cele individuale, chiar dacă această ultimă categorie de acte se comunică și persoanelor interesate. Nepublicarea decretului atrage, așa cum am arătat, inexistența acestuia și deci, a efectelor sale juridice.

Cerința contrasemnării nu privește toate decretele, ci numai acelea expres prevăzute de Constituție. Astfel, contrasemnarea este cerută de Constituție pentru decretele prin care Președintele României:

– înaintează Parlamentului, spre ratificare, tratatele internaționale pe care le-a încheiat;

– acreditează sau recheamă reprezentanții diplomatici ai României sau prin care aprobă înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice;

– declară mobilizarea forțelor armate sau ia măsuri pentru respingerea agresiunii armate declanșate împotriva țării;

– instituie starea de asediu sau starea de urgență;

– conferă decorații și titluri de onoare, acordă gradele de mareșal, general și amiral și acordă grațierea individuală.

În legătură cu necesitatea contrasemnării actelor Președintelui României și semnificația juridică a acestei operațiuni, s-a susținut fie că aceasta ar constitui un mijloc tehnic de asociere a Președintelui la activitatea specifică Guvernului, fie că ar reprezenta un „transfer" al unor prerogative ale Președintelui către Guvern ori „partajarea" exercitării unor atribuții între Președinte și Guvern. Profesorul I. Deleanu[4] este de părere că operațiunea contrasemnării ar fi un procedeu tehnico-juridic potrivit căruia exercitarea unor atribuții este „negociată", actul emis fiind produsul acordului de voințe între Președinte și Guvern, cu concursul prim-ministrului.

Contrasemnarea de către prim-ministru a decretelor Președintelui României reprezintă o asumare a răspunderii Guvernului pentru conținutul și efectele acestora, atestând conformitatea decretelor cu voința organului pe care prim-ministrul îl reprezintă. De fiecare dată

---

[1] I. Vida, *Manual de logistică formală*, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 309-310.

[2] I. Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, Tratat, Ed. Europa Nova, 1996, p. 358; I. Rusu, *Președintele României*, Ed. Lumina Lex, București, 1996, p. 54.

[3] Vezi A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 324.

[4] I. Deleanu, *op. cit.*, p. 221.

când contrasemnează decretele prezidențiale, prim-ministrul își asumă răspunderea politică față de Parlament.

Fiind sesizată să se pronunțe dacă există un conflict juridic de natură constituțională între Președintele României și prim-ministru generat de refuzul nemotivat al prim-ministrului de a contrasemna decretul Președintelui României privind conferirea unor decorații mai multor personalități ale culturii românești ce au asigurat conducerea Institutului Cultural Român în perioada 2005-2012, Curtea Constituțională a clarificat raporturile juridice dintre cele două autorități ale puterii executive în legătură cu actul contrasemnării decretului. Astfel, prin Decizia nr. 285/2014[1], Curtea a analizat și s-a pronunțat atât asupra problemei refuzului contrasemnării decretului, cât și asupra problemei motivării refuzului de contrasemnare a decretului.

Cu privire la refuzul contrasemnării decretului, Curtea a reținut că „exercitarea atribuției Președintelui României de a conferi prin decret decorații sau titluri de onoare este supusă unei condiții exterioare, respectiv contrasemnarea decretului, condiție fără de care acesta nu poate fi emis".

Curtea a constatat că „rațiunea pentru care legiuitorul constituant a introdus obligația contrasemnării decretelor Președintelui prevăzute la art. 100 alin. (2) din Constituție este dată atât de necesitatea exercitării unui control de legalitate cu privire la actul Președintelui, cât și de necesitatea existenței unei forme de răspundere politică pe care una dintre autoritățile publice implicate în procedura emiterii decretului de conferire a decorațiilor trebuie să și-o asume în fața Parlamentului. Întrucât Președintele nu răspunde politic în fața Parlamentului, această răspundere îi revine prim-ministrului pentru actul contrasemnării. De aceea, în vederea contrasemnării decretului de conferire a decorațiilor, între Președintele României și prim-ministru există posibilitatea consultării prealabile emiterii unui decret, chiar și la nivel informal".

Curtea a reținut că „acest mecanism constituțional, pe de o parte, dă posibilitatea manifestării controlului parlamentar în mod plenar și direct asupra activității prim-ministrului și, în final, a Guvernului. Pe de altă parte, asigură, în acest fel, și un echilibru între puterile statului, cea executivă, reprezentată de Președinte și prim-ministru, pe de o parte, și cea legislativă, reprezentată de Parlament, evitându-se posibilitatea unui exces de putere din partea executivului.

Curtea constată, așadar, că Președintele României are competența de a emite decretul de decorare, în timp ce prim-ministrul are competența de a-l contrasemna; actele juridice ale Președintelui (decretele), precum și actele cu valoare juridică ale prim-ministrului (contrasemnarea), pe lângă componenta lor juridică, au și o puternică semnificație politică; răspunderea politică pe care și-o angajează prim-ministrul pentru actele săvârșite în cursul mandatului vizează și contrasemnarea decretelor Președintelui; niciunul dintre cele două subiecte de drept nu îl poate obliga pe celălalt să îndeplinească sau să consimtă la îndeplinirea unor acte care le-ar afecta fie suportul politic al electoratului, fie al Parlamentului; consensul trebuie să caracterizeze relația dintre cele două subiecte de drept atunci când ele trebuie să conlucreze la emiterea unui decret (semnare/contrasemnare); și, în fine, lipsa contrasemnăturii prim-ministrului atrage inexistența decretului de conferire a decorațiilor.

[1] Decizia nr. 285/2014 publicată în M. Of. nr. 478 din 28 iunie 2014.

În aceste condiţii, Curtea a constatat că prim-ministrul are competenţa constituţională de a refuza contrasemnarea decretului de conferire a decoraţiilor atât pentru motive de legalitate, cât şi de oportunitate".

În legătură cu motivarea refuzului de contrasemnare a decretului, Curtea a reţinut că aceasta „nu poate fi calificată nici ca fiind parte componentă a refuzului, nici ca având un caracter justificat sau nejustificat şi, în consecinţă, nici nu poate forma obiectul unui control cu caracter jurisdicţional realizat, eventual, de Curtea Constituţională.

Aşadar, ceea ce produce efecte juridice nu este motivarea refuzului sau caracterul justificat al motivării refuzului, ci refuzul contrasemnării decretului. Motivarea nu ar însemna decât indicarea temeiurilor subiective care au stat la baza deciziei luate, fără a exista o finalitate juridică a acestei *operaţiuni tehnice* în sensul generării unei noi competenţe în sarcina Preşedintelui României. Constituţia nu prevede, nici expres, nici implicit, posibilitatea Preşedintelui României de a-l obliga pe prim-ministru să contrasemneze un decret de conferire a unei decoraţii în cazul unui refuz iniţial al acestuia".

Referitor la invocarea principiului constituţional al comportamentului loial, Curtea a constatat că „aplicarea acestui principiu reprezintă o operaţiune juridică bivalentă, fiind deopotrivă opozabilă celor două autorităţi publice implicate în procedura de emitere a decretului de conferire a decoraţiilor sau titlurilor de onoare. De aceea, în baza acestui principiu, pe de o parte, iniţiatorul decretului – Preşedintele României – are posibilitatea de a se consulta cu prim-ministrul pentru realizarea unui consens între cele două vârfuri ale puterii executive înainte de solicitarea contrasemnăturii prim-ministrului cu privire la decretul de conferire a decoraţiilor sau titlurilor de onoare. Pe de altă parte, deşi niciun text constituţional nu obligă prim-ministrul să indice motivele care au determinat refuzul contrasemnării decretului menţionat, totuşi, în spiritul aceluiaşi principiu constituţional, ar fi util ca şi prim-ministrul să colaboreze în mod deschis cu Preşedintele, inclusiv prin iniţierea unor consultări cu acesta".

Reţinând că „atât Preşedintele României, cât şi Guvernul şi-au exercitat competenţele prevăzute de Constituţie, fără să îşi aroge competenţe care, potrivit Constituţiei, aparţin altor autorităţi publice, ori să omită să îndeplinească anumite acte care intrau în obligaţiile lor constituţionale", diferendul invocat de Preşedintele României cu privire la interpretarea art. 94 lit. a) şi art. 100 alin. (2) din Constituţie nu a putut fi „echivalat din punct de vedere juridic cu un *conflict* în sensul autonom pe care îl presupune art. 146 lit. e) din Constituţie", motiv pentru care Curtea nu a putut constata „existenţa niciunui conflict juridic de natură constituţională între Preşedintele României, pe de o parte, şi prim-ministru, pe de altă parte, ivit ca urmare a nemotivării refuzului prim-ministrului de a contrasemna decretul Preşedintelui României privind conferirea unor decoraţii mai multor personalităţi ale culturii româneşti ce au asigurat conducerea Institutului Cultural Român în perioada 2005-2012"[1].

[1] În dezacord cu opinia majoritară a Curţii Constituţionale exprimată prin Decizia nr. 285/2014, a fost exprimată şi opina separată potrivit căreia „în urma examinării actului supus acordului, prim-ministrul *poate refuza* contrasemnarea unui decret al Preşedintelui, dacă apreciază că acesta nu întruneşte condiţiile de conferire a decoraţiei prevăzute de art. 3 din Legea nr. 29/2000. Dar acest refuz nu poate fi exercitat în mod arbitrar, astfel încât să transforme dreptul de apreciere al prim-ministrului într-un drept de veto, ci trebuie motivat tocmai pentru a respecta principiul constituţional al colaborării loiale dintre autorităţile statului, principiu consacrat în jurisprudenţa instanţei constituţionale. A accepta o teză contrară echivalează cu negarea atribuţiilor constituţionale proprii ale Preşedintelui României, care pot fi blocate printr-un refuz nemotivat şi discreţionar al prim-ministrului României".

Cu privire la posibilitatea atacării decretelor prezidențiale în contencios administrativ, în literatura juridică au fost exprimate mai multe puncte de vedere. Astfel, profesorul Antonie Iorgovan considera că, „față de noul cadru constituțional, regula o reprezintă exceptarea decretelor Președintelui României de la controlul instanțelor de judecată pe calea contenciosului administrativ, și numai ca excepție, anumite decrete pot fi supuse controlului instanțelor, în condițiile Legii contenciosului administrativ. În sfera acestei excepții intră decretele Președintelui României emise în baza art. 94 lit. c), adică pentru numirea în diferite funcții publice, în condițiile prevăzute de lege"[1].

Într-o altă opinie, profesorul Tudor Drăganu susține că „actele juridice ale Președintelui României, ca acte administrative de autoritate, vor fi exceptate de la controlul judecătoresc al legalității lor numai dacă se încadrează strict într-una din excepțiile prevăzute de legea contenciosului administrativ și numai în măsura în care dispozițiile acestei legi nu au fost abrogate sau modificate prin efectul intrării în vigoare a Constituției din 1991"[2].

Se poate concluziona astfel, că decretele prezidențiale, ca acte administrative, sunt supuse controlului de legalitate pe calea contenciosului administrativ, dacă acestea nu se încadrează în una dintre excepțiile prevăzute de art. 5 din Legea nr. 554/2004[3].

8. Atribuţiile Preşedintelui României

8.1. Consideraţii generale

Pentru a desemna acțiunile sau inacțiunile pe care Constituția și legile le conferă Președintelui României în exercitarea acestei funcții publice, în literatura de specialitate sunt folosite mai multe noțiuni: sarcini, funcții, atribuții, prerogative, rol, fără ca autorii să facă vreo distincție semnificativă între acestea. Considerăm însă, că cea mai potrivită este expresia de „atribuții ale Președintelui României", utilizată chiar de Constituție în art. 91, 92 și 94.

Exercitând atribuțiile stabilite de Constituție, Președintele României acționează ca autoritate statală, reprezentând statul român, atât pe plan intern, cât și pe plan extern.

Atribuțiile Președintelui României pot fi clasificate după diferite criterii, această operațiune punând în valoare multiplele valențe pe care instituția șefului statului le are în raport cu toate puterile statului și cu societatea civilă în ansamblul ei.

S-a apreciat astfel că, „prin modul în care a înțeles să își exercite atribuția constituțională a contrasemnării, refuzând nemotivat propunerea de decorare, prim-ministrul a nesocotit principiul constituțional al loialității și colaborării autorităților publice" și, în consecință, „Curtea Constituțională ar fi trebuit să constate că, în aplicarea art. 100 alin. (2) din Constituție, prim-ministrul României, neavând drept de veto, poate să refuze Președintelui, *motivat*, cererea de decorare a anumitor persoane". De aceea, s-a apreciat că „există un conflict juridic de natură constituțională între Președintele României și prim-ministru, generat de refuzul nemotivat al acestuia din urmă de a contrasemna un decret emis de Președintele României în exercitarea atribuției sale prevăzute la art. 94 lit. a) din Constituție".

[1] A. Iorgovan, *Regimul juridic al decretelor prezidențiale și al răspunderii Președintelui României pentru emiterea acestora* în Revista de Drept Public nr. 1/2005, p. 64.

[2] T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 297-298.

[3] Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 publicată în M. Of. nr. 1.154 din 7 decembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, potrivit unei opinii, avându-se în vedere actele emise, atribuțiile Președintelui României pot fi clasificate în două mari categorii[1]:

– atribuții pentru exercitarea cărora actele sau faptele Președintelui sunt supuse unor condiții exterioare (atribuții pentru care este necesară aprobarea Parlamentului, fie contrasemnarea, fie îndeplinirea altor condiții extrinseci);

– atribuții pentru exercitarea cărora actele sau faptele Președintelui nu sunt supuse niciunei condiții exterioare (convocarea Parlamentului rezultat din alegeri; adresarea de mesaje Parlamentului cu privire la principalele probleme politice ale națiunii; promulgarea legilor adoptate de Parlament; numirea a trei judecători ai Curții Constituționale).

O altă clasificare a atribuțiilor Președintelui României poate fi făcută din punct de vedere al *conținutului* atribuțiilor[2], acestea fiind grupate în:

– atribuții privind legiferarea;

– atribuții privind organizarea și funcționarea puterilor publice;

– atribuții privind alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități publice;

– atribuții în domeniul apărării țării și asigurării ordinii publice;

– atribuții în domeniul politicii externe;

– alte atribuții.

O clasificare mai detaliată, pe baza mai multor criterii, este realizată de profesorul Antonie Iorgovan[3], potrivit căruia atribuțiile Președintelui României se împart în:

– atribuții specifice șefului de stat (pe plan intern și pe pan extern);

– atribuții de realizare a funcției de șef al executivului;

– atribuții de apărare a Constituției și de asigurare a bunei funcționări a autorităților publice.

Din punct de vedere al formelor tehnico-juridice de realizare, același autor reține trei mari categorii:

– atribuții care se realizează prin decrete;

– atribuții care se realizează prin operațiuni administrative;

– atribuții care se realizează prin acte exclusiv politice.

Raportat la subiectele față de care se exercită[4], se disting următoarele atribuții:

– atribuții excitate în raport cu Parlamentul;

– atribuții excitate în raport cu Guvernul;

– atribuții în raport cu puterea judecătorească;

– atribuții în raport cu Curtea Constituțională;

– atribuții excitate în raport cu alte autorități ale administrației publice;

– atribuții în raport cu poporul.

În continuare, vom trata atribuțiile Președintelui României ținând seama de ultima clasificare, la care vom adăuga atribuțiile în domeniul apărării și în situații excepționale, atribuțiile în domeniul politicii externe, precum și alte atribuții ale șefului statului.

---

[1] I. Deleanu, *op. cit.*, p. 349.
[2] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 250-251.
[3] A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 298.
[4] A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 298.

8.2. Atribuţii în raport cu Parlamentul

Potrivit prevederilor constituționale, principalele atribuții ale Preşedintelui României în raporturile sale cu Parlamentul privesc:

a) Adresarea de mesaje
b) Convocarea Parlamentului în sesiune
c) Dizolvarea Parlamentului
d) Promulgarea legilor

a) Adresarea de mesaje

Această atribuție este reglementată de art. 88 din Constituție, care statuează că Preşedintele României adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale națiunii.

Mesajul are rolul de a face cunoscută deputaților şi senatorilor poziția şefului statului în probleme interne şi externe de importanță deosebită cu care se confruntă la un moment dat societatea.

Prezentarea de mesaje de către Preşedintele României nu reprezintă o imixtiune a puterii executive în activitatea organului legislativ al țării, întrucât aceasta nu presupune obligația Parlamentului de a le dezbate şi de a le aproba. Articolul 65 alin. (2) lit. a) din Constituție instituie numai obligația celor două Camere ale Parlamentului de a se întruni în şedință comună pentru *primirea* mesajului Preşedintelui României.

Parlamentul poate dezbate una dintre problemele cuprinse în mesaje sau chiar să adopte eventuale măsuri, dar aceasta este o fază ulterioară „primirii" mesajului, fază la care Preşedintele nici nu trebuie să participe. În acest sens, s-a pronunțat şi Curtea Constituțională prin Decizia nr. 87/1994[1], statuând că „Preşedintele României nu poate fi participant la o dezbatere parlamentară, deoarece aceasta ar însemna să-şi angajeze răspunderea politică, ceea ce este contrar poziției sale constituționale, situându-l într-o situație similară cu aceea a Guvernului care, potrivit art. 108 alin. (1) din Constituție (actualul art. 109), răspunde politic în fața Parlamentului".

Mesajul Preşedintelui României este un act unilateral şi constituie un instrument politic important pentru colaborarea dintre cele două puteri ale statului pe planul rezolvării principalelor probleme politice ale națiunii.

b) Convocarea Parlamentului în sesiune

Preşedintele României exercită această atribuție atunci când convoacă Parlamentul rezultat din alegerile parlamentare, convocare care trebuie să se facă în termen de cel mult 20 de zile de la data desfăşurării alegerilor.

Abilitarea Preşedintelui României de a convoca Parlamentul în prima sesiune este prevăzută de art. 63 alin. (3) din Constituție. Această prerogativă a Preşedintelui se justifică, deoarece după alegeri este vorba de un nou Parlament, iar președinții celor două Camere nu au fost încă aleşi pentru a exercita atribuția de convocare a forumului legislativ.

Actul prin care Preşedintele României aduce la îndeplinire această atribuție este decretul.

Preşedintele României are, de asemenea, posibilitatea, potrivit art. 66 alin. (2) din Legea fundamentală, *de a solicita* convocarea în sesiune extraordinară a Camerei

[1] Decizia nr. 87/1994 publicată în M. Of. nr. 292 din 14 octombrie 1994.

Deputaților şi a Senatului. De această dată însă, convocarea se face de preşedinții Camerelor, prin decizie, şi nu de Preşedintele României, prin decret, cum s-a procedat în situația convocării Parlamentului rezultat din alegeri.

Aşa cum se afirmă într-o opinie din literatura de specialitate[1], norma constituțională din art. 66 alin. (2) nu precizează valoarea juridică a cererii Preşedintelui, în sensul dacă solicitarea Preşedintelui României este sau nu obligatorie pentru Parlament.

În prezent, problema este soluționată de dispozițiile art. 81 din Regulamentul Senatului[2], care în alin. (2) prevede că cererea de convocare a unei sesiuni extraordinare se face în scris şi va cuprinde motivul, ordinea de zi propusă şi durata de desfăşurare a sesiunii extraordinare, iar în alin. (4), că respingerea de către Senat a ordinii de zi propuse împiedică ținerea sesiunii extraordinare.

Dispoziții similare se regăsesc şi în Regulamentul Camerei Deputaților[3] care, în art. 84 alin. (9) prevede că cererea de convocare a unei sesiuni extraordinare se face în scris şi va cuprinde ordinea de zi, precum şi perioada de desfăşurare a sesiunii, statuând în teza a doua că neaprobarea de către Cameră a ordinii de zi solicitate împiedică ținerea sesiunii extraordinare.

În literatura de specialitate[4] se consideră că „numai prin Constituție se poate reglementa competența Parlamentului şi a Preşedintelui României în raporturile lor reciproce".

Referitor la solicitarea convocării Parlamentului în sesiune extraordinară, menționăm că aceasta nu reprezintă o posibilitate exclusivă a Preşedintelui României, ea putând fi exercitată, potrivit art. 66 alin. (2) din Constituție, şi de biroul permanent al fiecărei Camere, precum şi de cel puțin o treime din numărul deputaților sau al senatorilor.

Pentru convocarea Parlamentului în sesiune extraordinară este necesară îndeplinirea următoarelor condiții[5]:

a) a apărut sau a devenit iminentă apariția unui eveniment cu urmări deosebite pentru țară, ce face necesară luarea unor măsuri de către Parlament;

b) convocarea să privească ambele Camere ale Parlamentului. Considerăm că nu trebuie exclusă nici ipoteza convocării unei singure Camere, dacă soluționarea problemei depinde numai de aceasta, cum ar fi, de exemplu, finalizarea unui proiect de lege care a fost adoptat de prima Cameră sesizată;

c) în cadrul sesiunii extraordinare se dezbate numai problema pentru care a fost convocată această sesiune;

d) sesiunea trebuie să se desfăşoare pe durata pentru care a fost convocată, astfel că dezbaterea problemei aflată pe ordinea de zi trebuie finalizată în această perioadă.

Dispozițiile constituționale reglementează şi instituția „convocării de drept" a Parlamentului, precizând expres situațiile în care aceasta intervine. Evident că instituția convocării de drept acționează numai în cazul în care Parlamentul nu se află în activitate. Conform dispozițiilor constituționale, *convocarea de drept* a Parlamentului intervine:

---

[1] Vezi D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 302.

[2] Regulamentul Senatului aprobat prin Hotărârea nr. 28/2005, republicat în M. Of. nr. 387 din 20 mai 2016, cu modificările şi completările ulterioare.

[3] Regulamentul Camerei Deputaților aprobat prin Hotărârea nr. 8/1994, republicat în M. Of. nr. 481 din 28 iunie 2016, cu modificările şi completările ulterioare.

[4] Vezi D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 302.

[5] M. Preda, B. Vasilescu, *Drept administrativ, Partea specială*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007, p. 31.

a) în caz de mobilizare sau de război, când Parlamentul se convoacă în 24 de ore de la declararea acestora – art. 92 alin. (4);

b) în caz de instituire a stării de asediu sau a stării de urgență, când Parlamentul se convoacă de drept în 48 de ore de la instituirea acestora – art. 93 alin. (2).

În ambele cazuri, Parlamentul funcționează pe toată durata acestor stări.

Convocarea de drept a Parlamentului este, în esență, o convocare în sesiune extraordinară, dar nu mai este supusă regulilor procedurale din Regulamentele celor două Camere, la care ne-am referit, legiuitorul constituant stabilind el aceste reguli, şi anume:

– termene scurte – 24 sau 48 de ore

– caracterul obligatoriu al convocării, în raport cu convocarea în sesiune extraordinară reglementată de art. 66 alin. (2) din Constituție

– continuarea activității Parlamentului pe toată durata acestor stări.

c) Dizolvarea Parlamentului

Această măsură apare ca o soluție extremă a încercărilor repetate de formare a unui nou Guvern, fie după alegeri legislative, fie când Guvernul este demis ca urmare a adoptării unei moțiuni de cenzură ori dacă prim-ministrul nu mai este în situația de a-şi exercita mandatul.

Dizolvarea Parlamentului este reglementată de art. 89 din Constituție, care stabileşte condițiile ce trebuie îndeplinite pentru ca Preşedintele României să poată exercita această atribuție, şi anume:

– consultarea prealabilă a preşedinților celor două Camere şi a liderilor grupurilor parlamentare;

– Parlamentul nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare şi numai după respingerea a cel puțin două solicitări de învestitură;

– în cursul unui an, Parlamentul poate fi dizolvat o singură dată;

– dizolvarea Parlamentului nu poate interveni în ultimele 6 luni ale mandatului Preşedintelui României;

– dizolvarea Parlamentului nu poate interveni în timpul stării de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență.

Procedura dizolvării are în vedere mai multe etape. Astfel, în *prima etapă*, candidatul desemnat de Preşedintele României pentru funcția de prim-ministru solicită votul de încredere al Parlamentului pentru Programul de guvernare şi echipa guvernamentală. Momentul solicitării învestiturii este cel de la care începe să curgă termenul de 60 de zile. Dacă această primă solicitare este respinsă, începe cea de-a *doua etapă*, în care se încearcă de mai multe ori alcătuirea şi acordarea încrederii noului Guvern până la împlinirea celor 60 de zile. Legiuitorul constituant impune respingerea a cel puțin două solicitări de învestitură, în scopul de a se depune eforturi susținute pentru formarea unui nou Guvern şi evitarea dizolvării Parlamentului.

După expirarea celor 60 de zile se intră în *ultima etapă*, în care Preşedintele României poate, fie să continue eforturile pentru formarea Guvernului, dacă apreciază că mai sunt unele şanse, fie să dizolve Parlamentul, sub rezerva consultării prealabile a preşedinților celor două Camere şi a liderilor grupurilor parlamentare.

Constituția stabileşte că măsura dizolvării Parlamentului nu poate fi luată decât o singură dată într-un an şi niciodată în ultimele 6 luni ale mandatului prezidențial şi nici în timpul stării de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență.

Raţiunea instituirii acestor interdicţii are în vedere atât evitarea organizării de consultări electorale la date prea apropiate în cursul aceluiaşi an, cât şi evitarea unei crize a autorităţilor statale, determinată de lipsa unui Guvern bazat pe încrederea Parlamentului şi guvernarea cu titlu de provizorat a unei formaţiuni ministeriale lipsită de legitimitate.

d) Promulgarea legii

Promulgarea legii este operaţiunea finală a procedurii legislative şi ea permite şefului statului să învestească legea cu formulă executorie, dispoziţiile acesteia fiind obligatorii pentru toate autorităţile publice şi pentru cetăţeni. Dispunând de această posibilitate, Preşedintele României supune legea unei ultime verificări în ceea ce priveşte conţinutul acesteia şi chiar constituţionalitatea ei.

În acest sens, art. 77 alin. (1) din Constituţie prevede că legea se trimite, spre promulgare, Preşedintelui României. Promulgarea legii se face în termen de cel mult 20 de zile de la primire.

Cu privire la natura juridică a acestui termen, s-a arătat că acesta este un *termen de decădere*[1], după împlinirea căruia legea intră în vigoare, chiar dacă nu a fost promulgată de Preşedinte.

În cadrul celor 20 de zile, Preşedintele României are mai multe posibilităţi:

În primul rând, el poate promulga legea, prin emiterea unui decret, ambele acte urmând să fie publicate în acelaşi Monitorul Oficial al României.

A doua posibilitate pe care o are Preşedintele României este aceea de a cere Parlamentului, *o singură dată*, reexaminarea legii. Aceasta poate interveni în cazul în care Preşedintele României, examinând textul legii, constată unele deficienţe legate de conţinutul normelor sau chiar pentru motive de oportunitate politică, unele texte nefiind corelate cu imperativele politice ale momentului. În acest caz, obiecţiile Preşedintelui se discută în fiecare Cameră şi se adoptă sau se resping cu majoritatea de voturi cerută pentru adoptarea legii, în funcţie de natura acesteia.

Regulamentul Senatului prevede că în cazul în care Preşedintele cere reexaminarea unei legi adoptate prima dată de către această Cameră, cererea va fi înscrisă în termen de cel mult 30 de zile în proiectul ordinii de zi, reexaminarea urmând să se facă cu respectarea procedurii legislative[2].

Potrivit Regulamentului Camerei Deputaţilor, reexaminarea legii în urma cererii făcute de Preşedintele României va avea loc în cel mult 30 de zile de la primirea cererii, cu respectarea procedurii legislative. Cererea Preşedintelui României va fi examinată de comisia permanentă sesizată în fond, care va întocmi un raport.

În cazul în care solicitările din cererea de reexaminare sunt acceptate, în parte sau în totalitate, comisia va formula textele corespunzătoare şi raportul va cuprinde toate amendamentele admise şi respinse depuse de deputaţi. Textele propuse trebuie să aibă legătură cu solicitările din cererea de reexaminare şi să asigure corelarea tehnico-legislativă a tuturor dispoziţiilor legii. În cazul în care se resping solicitările formulate în cererea de reexaminare, raportul nu va mai cuprinde amendamentele depuse.

---

[1] Vezi M. Preda, *Drept administrativ – Partea specială*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001, p. 33; I. Rusu, *Drept administrativ*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001, p. 79.

[2] Art. 146 din Regulamentul Senatului.

Se supun dezbaterii plenului Camerei Deputaților, după regulile procedurii legislative, propunerile comisiei sesizate în fond de adoptare a legii modificate sau completate în întregime sau parțial, în sensul solicitărilor formulate de Președintele României cuprinse în cererea de reexaminare, sau, după caz, propunerile Comisiei de adoptare a legii în forma adoptată inițial, în cazul respingerii solicitărilor cuprinse în cererea de reexaminare. În ședința dedicată votului final se votează legea în ansamblul ei. Dacă nicio formă a legii supusă aprobării nu este adoptată de Cameră, legea este respinsă[1].

Președintele României nu poate impune Parlamentului o anumită redactare a textelor și nici nu poate face presiuni asupra acestuia în scopul adoptării unei anumite soluții legislative.

O a treia posibilitate pe care o are Președintele României este aceea de a sesiza Curtea Constituțională, potrivit art. 146 lit. a) din Constituție, dacă apreciază că legea, în ansamblu, sau o dispoziție a ei, este neconstituțională. Acest drept este pierdut dacă sesizarea nu a fost făcută în cele 20 de zile în care Președintele României trebuie să promulge legea.

În literatura de specialitate se apreciază că Președintele României nu poate folosi cele două căi concomitent, decât dacă „sesizarea" se referă la probleme diferite, respectiv, aspecte de constituționalitate pentru Curtea Constituțională și aspecte de „oportunitate politică" sau de legalitate pentru Parlament. Este evident că în această situație, dezbaterea parlamentară trebuie să aibă loc după ce Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra constituționalității legii, deoarece este posibil ca prin decizie aceasta să constate neconstituționalitatea unor dispoziții din cuprinsul legii.

Dacă prin decizia Curții Constituționale legea este declarată neconstituțională, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale, Regulamentele celor două Camere cuprinzând reglementări exprese în acest sens. Această soluție a fost introdusă prin Legea de revizuire a Constituției și vine să consacre, în mod corect, caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, în raport cu vechea normă constituțională, potrivit căreia „ultimul cuvânt" aparținea Parlamentului, care putea înlătura obiecția de neconstituționalitate „prin adoptarea legii, după reexaminare, în aceeași formă, cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere". Așadar, potrivit normei inițiale din Constituție, caracterul obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale era interpretat nuanțat, fiind acceptată o situație de excepție în privința legilor, înainte de promulgare.

După primirea legii ca urmare a reexaminării sau după primirea deciziei Curții Constituționale prin care legea a fost declarată constituțională, Președintele României trebuie să promulge legea în cel mult 10 zile.

Din cele relatate rezultă că prin atribuția de promulgare a legii, Președintele României nu poate bloca procesul legislativ, neavând un drept de veto, dar îl poate amâna.

În alte sisteme constituționale însă, șeful statului deține un autentic drept de veto, care îi dă posibilitatea de a se opune legii adoptate de Parlament refuzând semnarea acesteia. De exemplu, Președintele Statelor Unite ale Americii poate opune dreptul său de veto oricărui proiect de lege, solicitând reexaminarea acestuia. Camerele nu pot depăși acest veto decât dacă vor adopta legea cu o majoritate de 2/3 din numărul membrilor fiecărei Camere. Constituția americană reglementează și o altă variantă de veto, pocket veto, când

[1] Art. 137 din Regulamentul Camerei Deputaților.

Preşedintele nu semnează proiectul de lege în termen de 10 zile de la data la care i-a fost trimis de Congres, situaţie în care proiectul va fi promulgat ca lege ca şi cum ar fi fost semnat de acesta, dacă înainte de împlinirea termenului Congresul a intrat în vacanţă parlamentară[1].

8.3. Atribuţii în raport cu Guvernul

Preşedintele României are, în raport cu Guvernul, următoarele atribuţii principale:

a) Desemnarea candidatului pentru funcţia de prim-ministru;

b) Numirea Guvernului pe baza votului de încredere acordat de Parlament;

c) Revocarea şi numirea unor membri ai Guvernului la propunerea prim-ministrului;

d) Consultarea Guvernului;

e) Participarea la şedinţele Guvernului.

a) Desemnarea candidatului pentru funcţia de Prim-ministru

Potrivit art. 85 alin. (1) din Constituţie, Preşedintele României desemnează un candidat pentru funcţia de prim-ministru şi numeşte Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament. Aceste dispoziţii constituţionale consacră două din cele patru etape ale procedurii care trebuie urmată pentru formarea Guvernului, aspecte care vor fi prezentate amănunţit la procedura de învestitură a Guvernului. În acest capitol, pentru a înţelege mecanismul îndeplinirii atribuţiilor Preşedintelui României în raport cu Guvernul, amintim doar aceste etape.

Procedura de învestitură a Guvernului reprezintă complexul de acte şi fapte juridice, precum şi procedurile corespunzătoare prevăzute de Constituţie, pentru a fi în prezenţa unei echipe Guvernamentale constituţionale şi legitime[2].

Potrivit Constituţiei, procedura de învestitură a Guvernului cuprinde **4 etape**[3]:

1. desemnarea candidatului pentru funcţia de prim-ministru de către Preşedintele României;
2. solicitarea votului de încredere de către candidatul la funcţia de prim-ministru;
3. acordarea votului de încredere de către Parlament;
4. numirea Guvernului de către Preşedintele României pe baza votului de încredere acordat de Parlament.

Preşedintele României intervine în prima şi în cea de-a patra etapă, exercitând astfel atribuţiile constituţionale consacrate de art. 85 alin. (1) şi art. 103.

Desemnarea candidatului pentru funcţia de prim-ministru se face în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament. Aceasta este o etapă esenţialmente politică, în care Preşedintele României, exercitând funcţia de mediere, organizează consultări politice cu partidele reprezentate în Parlament, în scopul obţinerii unui sprijin majoritar pentru persoana care va candida la funcţia de prim-ministru.

---

[1] Vezi C. Ionescu, *op. cit.*, p. 515.

[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 378.

[3] M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan şi colectivul, *op. cit.*, p. 227; a se vedea şi M. Constantinescu, I. Vida, *Procedura de învestitură a Guvernului* în Revista Dreptul nr. 11/2000, p. 13-22.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Potrivit opiniei profesorului Antonie Iorgovan, textul constituțional recunoaște partidelor politice parlamentare calitatea de subiecte în raporturile de drept public, mai exact în raporturile de drept constituțional și, după caz, de drept administrativ, în virtutea căreia ele au dreptul de a cere Președintelui României să le consulte[1].

Candidatul la funcția de prim-ministru poate fi desemnat din rândul membrilor Parlamentului, dar poate fi și din afara Parlamentului, poate fi membru al unui partid politic, dar poate fi și un tehnocrat.

Din modul în care este redactat textul art. 85 alin. (1) din Constituție rezultă că Președintele României nu numește pe prim-ministru, ci *desemnează candidatul* pentru această funcție, respectiva persoană având, până la numirea sa în funcție, numai calitatea de candidat, și nu pe aceea de prim-ministru.

b) Numirea Guvernului pe baza votului de încredere acordat de Parlament

Votul de încredere se acordă de către cele două Camere ale Parlamentului în ședință comună, după dezbaterea Programului de guvernare și a listei Guvernului prezentate de candidatul la funcția de prim-ministru. Acordarea votului de încredere îmbracă forma unei hotărâri a Parlamentului care se semnează de președintele Camerei Deputaților și de președintele Senatului și se înaintează Președintelui României.

Votul de încredere acordat de Parlament privește acceptarea în bloc atât a Programului de guvernare, cât și a listei Guvernului și marchează încheierea „contractului de guvernare" între Parlament și candidatul desemnat pentru funcția de prim-ministru.

În exercitarea atribuției, Președintele României emite un decret de numire a Guvernului, așa cum acesta a fost aprobat de Parlament prin votul de învestitură. În urma decretului de numire a Guvernului, *candidatul* la funcția de prim-ministru devine Prim-ministru.

c) Revocarea și numirea unor membri ai Guvernului la propunerea prim-ministrului

Potrivit art. 85 alin. (2) din Constituție, în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului, Președintele României revocă și numește, la propunerea prim-ministrului, pe unii membri ai Guvernului.

Noțiunea de „remaniere a Guvernului", la care se referă textul constituțional, semnifică modificarea listei Guvernului acceptată prin votul de încredere al Parlamentului, una sau mai multe funcții guvernamentale urmând a fi deținute de către alte persoane decât cele care au figurat inițial în echipa guvernamentală care a primit votul de încredere al Parlamentului.

Exercitarea acestei atribuții se face numai la *propunerea prim-ministrului* și nu poate privi decât alți membrii ai guvernului, nu și persoana prim-ministrului[2].

Pentru a marca expres că revocarea din funcție trebuie să aibă în vedere numai pe ceilalți membrii ai Guvernului, nu și pe prim-ministru, la revizuirea Constituției s-a introdus un nou alineat în cuprinsul art. 107, care consacră expres faptul că Președintele României nu îl poate revoca pe prim-ministru.

Apreciem că această normă nu era necesară, deoarece și din redactarea inițială a textului se putea deduce că Președintele României nu îl putea revoca pe prim-ministru, de vreme ce revocarea viza doar pe *unii membri* ai Guvernului, iar operațiunea se realiza

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 379.

[2] Vezi D. Tofan, *Considerații în legătură cu posibilitatea revocării primului-ministru* în Dreptul nr. 2/2000, p. 53-60.

numai *la propunerea prim-ministrului*. Dispoziția s-a impus având în vedere că în practică a existat un precedent de revocare a prim-ministrului de către Preşedintele României, astfel că pentru evitarea unei asemenea măsuri neconstituționale s-a ajuns la concluzia că este nevoie şi de o consacrare expresă în Constituție[1].

În practica de până acum a activității executivului a rezultat că, din motive sociale şi politice, la un moment dat se impun şi modificări de esență în structura sau compoziția politică a Guvernului, generate fie de mărirea echipei guvernamentale peste numărul inițial acceptat de Parlament prin votul de încredere, inclusiv ca urmare a înființării de noi ministere, fie de o reducere a numărului membrilor Guvernului, ca urmare a comasării unor ministere ori a reducerii numărului miniştrilor delegați cu însărcinări speciale pe lângă prim-ministru.

Întrucât votul Parlamentului reprezintă acceptul acestuia pentru o anume structură şi compoziție politică a Guvernului este firesc ca, atunci când prim-ministrul doreşte schimbări fie în structura, fie în compoziția politică a Guvernului, să obțină aprobarea Parlamentului.

Pentru a răspunde acestor exigențe practice, prin Legea de revizuire a Constituției, art. 85 a fost completat cu o nouă dispoziție, potrivit căreia, dacă prin propunerea de remaniere se schimbă structura sau compoziția politică a Guvernului, Preşedintele României va putea exercita atribuția de revocare şi numire a unor membri ai Guvernului numai pe baza aprobării Parlamentului, acordată la propunerea prim-ministrului[2]. Textul consacră deci, necesitatea aprobării prealabile a Parlamentului, după care Preşedintele României va putea revoca şi apoi numi noile persoane în funcția de membri ai Guvernului.

În baza textului constituțional, această remaniere vizează înlocuirea unor persoane cu altele, fără însă a se păstra structura şi compoziția politică aprobate inițial de către Parlament.

Această prevedere constituțională vine să precizeze expres cazurile în care remanierea trebuie aprobată de Parlament, rezultând că în toate celelalte situații, chiar şi atunci când remanierea afectează în bună parte Guvernul, dar nu se schimbă structura sau compoziția politică a acestuia, nu mai este necesară aprobarea Parlamentului, Preşedintele României putând revoca şi numi pe unii membri ai Guvernului la propunerea prim-ministrului.

Desigur că, în acest ultim caz, există riscul introducerii unei moțiuni de cenzură, întrucât modificările în componența Guvernului sunt semnificative în raport cu lista aprobată inițial de către Parlament prin votul de încredere.

d) Consultarea Guvernului cu privire la problemele urgente şi de importanță deosebită

Constituția consacră în art. 86 posibilitatea Preşedintelui României de a consulta Guvernul cu privire la problemele urgente şi de importanță deosebită.

În îndeplinirea rolului său pe plan intern şi extern, Preşedintele României trebuie să fie în contact nemijlocit cu ceilalți factori executivi, respectiv cu Guvernul, care asigură conducerea generală a administrației publice. De aceea, Constituția a pus la dispoziția Preşedintelui României instrumentele care să îi permită mijlocirea contactului cu Guvernul.

---

[1] M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan, *Revizuirea Constituției – Explicații şi comentarii*, Ed. Rosetti, Bucureşti, 2003, p. 86.

[2] Prin Hotărârea nr. 1/2014, publicată în M. Of. nr. 157 din 4 martie 2014, Parlamentul a aprobat modificarea structurii şi compoziției politice a Guvernului.

Norma constituțională conferă posibilitatea Președintelui României de a convoca Guvernul pentru consultări, atunci când consideră necesar în exercitarea atribuțiilor sale. Aprecierea cu privire la urgența și importanța deosebită a problemelor aparține în exclusivitate Președintelui României. Într-o asemenea împrejurare, Guvernul *nu ar putea refuza* reunirea sa la cererea Președintelui.

În acest caz, Președintele prezidează ședințele Guvernului, poate participa la dezbateri, exprimându-și propriile opinii, poate solicita informații, dar nu poate lua parte la deliberări și nu poate impune Guvernului să adopte o anumită măsură.

Concluziile ședinței Guvernului nu pot constitui obligații pentru Președinte, după cum nici opiniile Președintelui nu pot obliga Guvernul pentru adoptarea de măsuri sau emiterea unor acte normative.

Respectivele discuții pot constitui pentru Președintele României un aviz consultativ în luarea propriilor decizii și au rolul de a cunoaște punctele de vedere ale membrilor Guvernului și prim-ministrului legate de problemele supuse dezbaterii.

e) Participarea la ședințele Guvernului

Președintele României poate nu numai să consulte Guvernul, din proprie inițiativă, ci și să participe la ședințele acestuia în care se dezbat probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării, asigurarea ordinii publice și, la cererea prim-ministrului, în alte situații. Această atribuție a Președintelui României este reglementată de art. 87 alin. (1) din Constituție, care instituie o modalitate de implicare a șefului statului în analiza și rezolvarea unei anumite categorii de probleme.

Textul face diferențiere între două situații, și anume:

a) participarea la anumite ședințe ale Guvernului, când se dezbat problemele de interes național privind:

– politica externă

– apărarea țării

–asigurarea ordinii publice

b) la cererea prim-ministrului, în alte situații, în care dreptul de a decide asupra participării aparține în exclusivitate Președintelui României.

În literatura de specialitate s-a exprimat opinia potrivit căreia limitarea participării Președintelui României numai la ședințele în care se discută probleme de interes național, precum politica externă, apărarea țării și asigurarea ordinii publice, nu se sprijină pe temeiuri care să înlăture orice posibilitate de discuție. S-a apreciat astfel, că Președintele României, cunoscând ordinea de zi a ședințelor Guvernului, dacă consideră că unele probleme, altele decât cele menționate mai sus, prezintă importanță pentru națiune, ar fi normal să poată lua parte la aceste ședințe din inițiativa sa[1].

8.4. Atribuții în domeniul apărării și în situații excepționale

Exercitarea atribuțiilor în domeniul apărării și în situații excepționale de către Președintele României este legitimată de calitatea de șef al statului și de funcția de garant al independenței naționale, al unității și integrității teritoriale, precum și de calitatea de comandant al forțelor armate și de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării.

[1] M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan și colectivul, *op. cit.*, p. 199-200.

Această categorie de atribuții se referă la:

a) Declararea mobilizării parțiale sau totale a forțelor armate;

b) Luarea măsurilor necesare pentru respingerea agresiunii armate îndreptată împotriva țării;

c) Instituirea stării de asediu sau a stării de urgență.

a) Declararea mobilizării parțiale sau totale a forțelor armate

Potrivit art. 92 alin. (2) din Constituție, Președintele României poate declara, *cu aprobarea prealabilă a Parlamentului*, mobilizarea parțială sau totală a forțelor armate. Numai în cazuri excepționale hotărârea Președintelui se supune ulterior aprobării Parlamentului, în cel mult 5 zile de la adoptare.

Din textul constituțional rezultă că mobilizarea forțelor armate nu este condiționată de existența unei agresiuni din partea altui stat, măsura putând fi luată și în alte cazuri care ar impune-o.

Oportunitatea și necesitatea luării acestei măsuri este lăsată, potrivit tezei întâi din textul constituțional, la aprecierea Parlamentului, Președintele României putând dispune această măsură numai cu aprobarea prealabilă a organului legiuitor al țării.

Însă o asemenea măsură nu ar putea fi luată decât după dezbaterea ei în Consiliul Suprem de Apărare a Țării care, potrivit art. 119 din Constituție, organizează și coordonează unitar activitățile care privesc apărarea țării și securitatea națională.

Cea de-a doua teză a textului constituțional al art. 92 alin. (2) are în vedere situațiile excepționale, în care oportunitatea și necesitatea unei asemenea măsuri sunt lăsate, într-o primă etapă, la aprecierea Președintelui României, care poate declara mobilizarea, dar sub condiția *aprobării ulterioare* a Parlamentului, într-un termen foarte scurt, respectiv, de cel mult 5 zile.

Dispozițiile constituționale nu precizează ce se înțelege prin „cazuri excepționale", însă acestea nu pot fi decât situații de o urgență cu totul deosebită, care pot privi viața politică, economică și socială a țării, cu un grad sporit de pericol.

În aplicarea dispozițiilor constituționale sus-menționate a fost adoptată Legea nr. 355/2009 privind regimul stării de mobilizare parțială sau totală a forțelor armate și al stării de război[1].

În conformitate cu prevederile art. 1 din acest act normativ, ***starea de mobilizare*** reprezintă totalitatea măsurilor extraordinare ce se pot institui, în principal, în domeniile politic, economic, social, administrativ, diplomatic, juridic și militar, planificate și pregătite pe timp de pace, precum și a acțiunilor desfășurate pentru aplicarea acestora, potrivit legii, la apariția sau iminența unei amenințări grave care poate afecta suveranitatea, independența și unitatea statului, integritatea teritorială a țării și democrația constituțională.

Mobilizarea parțială constă în aplicarea succesivă și limitată a măsurilor și a acțiunilor în una sau mai multe unități administrativ-teritoriale, precum și pentru anumite elemente ale forțelor destinate apărării. Economia poate fi mobilizată în totalitate, în unitățile administrativ-teritoriale unde s-a declarat această stare. La nivel național, pot fi mobilizați operatorii economici și instituțiile publice din domeniile de activitate necesare susținerii efortului de apărare.

[1] Legea nr. 355/2009 publicată în M. Of. nr. 805 din 25 noiembrie 2009.

Mobilizarea totală constă în aplicarea măsurilor şi acţiunilor pe întreg teritoriul statului.

Prin Legea nr. 355/2009 sunt prevăzute şi reglementări exprese referitoare la starea de război. Astfel, potrivit art. 2 din această lege, ***starea de război*** reprezintă totalitatea măsurilor extraordinare care se pot institui, în principal, în domeniile politic, economic, social, administrativ, diplomatic, juridic şi militar, în vederea exercitării dreptului inerent al statului la autoapărare individuală sau colectivă. Competenţa de a declara starea de război aparţine în exclusivitate Parlamentului, conform art. 6 din lege.

Hotărârea Parlamentului privind declararea stării de mobilizare sau a stării de război sau decretul Preşedintelui României privind declararea stării de mobilizare se publică imediat în Monitorul Oficial al României, Partea I, şi cuprinde, după caz:

a) motivele care au impus declararea mobilizării sau a stării de război;

b) tipul mobilizării;

c) unitatea sau unităţile administrativ-teritoriale în care se declară mobilizarea, elementele forţelor destinate apărării, precum şi, la nivel naţional, operatorii economici şi instituţiile publice din domeniile de activitate necesare susţinerii efortului de apărare;

d) măsurile de primă urgenţă care urmează a fi luate, precum şi nominalizarea documentelor care includ activitatea operatorilor economici şi a instituţiilor publice care se mobilizează şi urmează a fi puse în aplicare;

e) drepturile şi libertăţile fundamentale al căror exerciţiu se restrânge, conform prevederilor constituţionale, pe timpul mobilizării sau al stării de război;

f) autorităţile militare şi civile desemnate pentru executarea prevederilor hotărârii Parlamentului sau ale decretului Preşedintelui României şi competenţele acestora, inclusiv cele transferate de la alte autorităţi;

g) alte prevederi, dacă se consideră necesare.

Hotărârea Parlamentului sau decretul Preşedintelui României se transmite imediat Guvernului şi celorlalte autorităţi publice cu atribuţii în domeniul apărării şi securităţii naţionale, care răspund de punerea în aplicare a prevederilor acesteia/acestuia. În acelaşi timp, actul se transmite, pentru informarea populaţiei, imediat şi în mod corect, prin toate mijloacele de comunicare în masă.

Pe timpul stării de mobilizare parţială sau totală ori al stării de război se pot dispune, cu respectarea prevederilor Constituţiei, măsuri pentru restrângerea exerciţiului unor drepturi sau libertăţi fundamentale.

Autorităţile militare care pot emite, potrivit legii, pe toată perioada stării de mobilizare sau a stării de război, ordonanţe militare obligatorii sunt:

a) ministrul apărării naţionale şi şeful Statului Major General, pe întreg teritoriul ţării;

b) comandanţii militari din judeţe, numiţi de Consiliul Suprem de Apărare a Ţării, pentru judeţele respective;

c) comandanţii de garnizoane, pentru garnizoana respectivă.

Ordonanţa militară trebuie să cuprindă:

a) titlul şi numărul;

b) autoritatea emitentă;

c) baza legală a emiterii;

d) perioada de aplicare;

e) regulile şi măsurile speciale care se dispun în zona de aplicare a acesteia, precum şi sancţiunile aplicabile în cazul nerespectării acestora;

f) autoritatea abilitată să asigure aplicarea şi respectarea dispoziţiilor acesteia;

g) modul de aducere la cunoştinţa populaţiei;

h) data, ştampila şi semnătura autorităţii emitente.

Legea nr. 355/2009 cuprinde în capitolul III norme referitoare la organizarea şi funcţionarea sistemului naţional de mobilizare. În conformitate cu art. 11, *sistemul naţional de mobilizare* cuprinde structuri de conducere şi de execuţie, cu resursele, infrastructura şi relaţiile aferente, care au atribuţii, potrivit prevederilor legii şi ale altor acte normative, în domeniul mobilizării.

Conducerea sistemului naţional de mobilizare este un atribut exclusiv al autorităţilor constituţionale ale statului, respectiv Parlamentul, Preşedintele României, Consiliul Suprem de Apărare a Tării, Guvernul şi alte autorităţi publice cu atribuţii în domeniul apărării şi securităţii naţionale, potrivit atribuţiilor stabilite prin lege.

Pe timpul stării de mobilizare sau al stării de război, Preşedintele României trebuie să informeze Parlamentul despre măsurile luate în calitate de comandant al forţelor armate.

Demobilizarea este definită de lege ca reprezentând renunţarea la măsurile şi activităţile desfăşurate în vederea mobilizării, ca urmare a încetării acţiunii factorilor care au generat mobilizarea şi a inexistenţei altor factori care să impună menţinerea stării de mobilizare parţială sau totală.

Demobilizarea se declară de către autorităţile publice abilitate de Constituţie să declare starea de mobilizare, la propunerea Consiliului Suprem de Apărare a Ţării.

Demobilizarea poate fi parţială sau totală. *Demobilizarea parţială* se poate executa în anumite unităţi administrativ-teritoriale, în cadrul unor operatori economici şi instituţii publice din domeniile de activitate care au susţinut efortul de apărare, precum şi în cadrul unor elemente ale forţelor destinate apărării, în timp ce *demobilizarea totală* se execută în toate domeniile de activitate, pe întregul teritoriu al statului.

Demobilizarea cuprinde:

a) trecerea forţelor destinate apărării la încadrarea potrivit prevederilor pentru pace ale statelor de organizare şi normelor de înzestrare;

b) emiterea ordinelor de demobilizare a rezerviştilor;

c) completarea rezervelor materiale utilizate la mobilizare şi război;

d) demilitarizarea operatorilor economici;

e) încetarea măsurilor pentru restrângerea exerciţiului unor drepturi sau libertăţi fundamentale;

f) desfăşurarea activităţilor administrativ-financiare pentru soluţionarea situaţiei bunurilor rechiziţionate, potrivit legii;

g) refacerea capacităţii operaţionale a forţelor destinate apărării.

b) Luarea măsurilor necesare pentru respingerea agresiunii armate îndreptată împotriva ţării

Articolul 92 alin. (3) din Constituţie reglementează o situaţie şi mai gravă, aceea a unei agresiuni armate îndreptată împotriva ţării.

Astfel, conform textului constituţional, în caz de agresiune armată îndreptată împotriva ţării, Preşedintele României ia măsuri pentru respingerea agresiunii armate şi le aduce neîntârziat la cunoştinţă Parlamentului, printr-un mesaj. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanşarea agresiunii.

Rezultă că în aceste împrejurări, Președintele României este abilitat să ia de urgență măsuri pentru respingerea agresiunii, în condițiile date neexistând posibilitatea solicitării prealabile a încuviințării Parlamentului.

Spre deosebire de situația mobilizării, în care pericolul pentru țară era iminent, de această dată pericolul există, agresiunea armată asupra țării fiind declanșată.

Pentru adoptarea măsurilor care se impun, Președintele României convoacă, de asemenea, Consiliul Suprem de Apărare a Țării și, pe baza dezbaterilor și concluziilor la care s-a ajuns, va lua deciziile necesare pentru respingerea agresiunii armate îndreptată împotriva țării.

Măsurile luate de către Președintele României în aceste cazuri pot cuprinde, de exemplu, obligații pentru instituțiile statului, pentru operatorii economici și pentru populație.

În situația agresiunii armate, dispozițiile constituționale nu mai pun condiția nici a „aprobării prealabile" a Parlamentul și nici a supunerii ulterioare spre „aprobarea" Parlamentului a măsurilor luate, ci numai aducerea lor la cunoștința acestuia printr-un mesaj. Singura condiție este ca acest mesaj să fie neîntârziat, iar dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanșarea agresiunii.

Prin Legea de revizuire a Constituției, art. 92 a fost completat cu un nou alineat, potrivit căruia în caz de mobilizare sau de război Parlamentul *continuă* activitatea pe toată durata acestor stări, iar dacă nu se află în sesiune, se convoacă de drept în 24 de ore de la declararea lor.

Nu este exclusă însă ipoteza ca Parlamentul să nu-și poată continua activitatea în caz de agresiune armată sau, deși convocat de drept, să nu se poată întruni pentru a lua la cunoștință în plenul său de mesajul Președintelui României. În aceste condiții, apreciem că măsurile stabilite de Președintele României pentru respingerea agresiunii armate trebuie să se aplice în continuare, urmând ca ele să fie prezentate Parlamentului printr-un mesaj de îndată ce acesta se întrunește.

c) Instituirea stării de asediu sau a stării de urgență

Conform art. 93 din Constituție, Președintele României instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență, în întreaga țară sau în unele unități administrativ-teritoriale, și solicită Parlamentului încuviințarea măsurii adoptate în cel mult 5 zile de la luarea acesteia, iar dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgență și funcționează pe toată durata acestora.

Potrivit textului sus-menționat, în cazul stării de asediu și al stării de urgență, pe care legiuitorul constituant le numește „măsuri excepționale", este necesară condiția *încuviințării* lor, deci a „aprobării" de către Parlament. De această dată însă, nu este vorba despre o „aprobare prealabilă" a Parlamentului, ca în cazul mobilizării forțelor armate prevăzută de art. 92 alin. (2) teza întâi din Constituție, ci de o „aprobare ulterioară", care trebuie să fie dată într-un termen de cel mult 5 zile de la instituire, asemenea situației de mobilizare a forțelor armate „în cazuri excepționale", reglementată de art. 92 alin. (2) teza a doua din Legea fundamentală.

Deosebirea față de cazul reglementat de art. 92 alin. (3) din Constituție constă în *situația de fapt* care justifică necesitatea luării acestor măsuri și care nu mai este aceea a unei agresiuni armate îndreptată împotriva țării, ci alte situații de pericol major pentru apărarea țării și securității naționale, pentru viața economică, socială și politică a țării.

Totuși, în acest caz, textul constituțional face diferențiere față de situația reglementată la art. 92 alin. (2), deoarece nu mai folosește noțiunea de *aprobare*, ci pe aceea de *încuviințare*, evidențiindu-se astfel prerogativa Președintelui României de a aprecia necesitatea instituirii acestor stări.

Actul normativ în această materie este Ordonanța de urgență nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență[1]. Potrivit acestei ordonanțe, starea de asediu și starea de urgență privesc situații de criză ce impun măsuri excepționale care se instituie în cazuri determinate de apariția unor pericole grave la adresa apărării țării și securității naționale, a democrației constituționale ori pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor unor dezastre.

Starea de asediu reprezintă ansamblul de măsuri excepționale de natură politică, militară, economică, socială și de altă natură aplicabile pe întreg teritoriul țării ori în unele unități administrativ-teritoriale, instituite pentru adaptarea capacității de apărare a țării la pericole grave, actuale sau iminente, care amenință suveranitatea, independența, unitatea sau integritatea teritorială a statului. În cazul instituirii stării de asediu se pot lua măsuri excepționale aplicabile pe întreg teritoriul țării ori în unele unități administrativ-teritoriale.

Starea de urgență reprezintă ansamblul de măsuri excepționale de natură politică, economică și de ordine publică aplicabile pe întreg teritoriul țării sau în unele unități administrativ-teritoriale care se instituie în următoarele situații:

a) existența unor pericole grave actuale sau iminente privind securitatea națională ori funcționarea democrației constituționale;

b) iminența producerii ori producerea unor calamități care fac necesară prevenirea, limitarea sau înlăturarea, după caz, a urmărilor unor dezastre.

Starea de asediu și starea de urgență pot fi instituite și menținute numai în măsura cerută de situațiile care le determină și cu respectarea obligațiilor asumate de România potrivit dreptului internațional.

Menționăm că pe durata stării de asediu și a stării de urgență sunt interzise:

a) limitarea dreptului la viață, cu excepția cazurilor când decesul este rezultatul unor acte licite de război;

b) tortura și pedepsele ori tratamentele inumane sau degradante;

c) condamnarea pentru infracțiuni neprevăzute ca atare, potrivit dreptului național sau internațional;

d) restrângerea accesului liber la justiție.

Ordonanța de urgență prevede că, pe durata celor două stări, poate fi restrâns exercițiul unor drepturi și libertăți fundamentale, cu excepția drepturilor omului și libertăților fundamentale menționate mai sus, numai în măsura în care situația o cere și cu respectarea art. 53 din Constituție.

Potrivit art. 53 din Legea fundamentală, exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și libertăților cetățenilor, desfășurarea instrucției penale, prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.

---

[1] O.U.G. nr. 1/1999 publicată în M. Of. nr. 22 din 21 ianuarie 1999, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 453/2004.

Conform aceluiaşi text constituţional, restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică, ea trebuind să fie proporţională cu situaţia care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu şi fără a aduce atingere existenţei dreptului sau a libertăţii.

La instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă, unele atribuţii ale administraţiei publice centrale de specialitate şi ale administraţiei publice locale trec în competenţa autorităţilor militare şi a altor autorităţi publice, prevăzute în decretul de instituire a stării de asediu sau a stării de urgenţă. Autorităţile civile ale administraţiei publice continuă exercitarea atribuţiilor care nu au fost transferate şi au obligaţia de a acorda sprijin acestora.

Starea de asediu şi starea de urgenţă se instituie de Preşedintele României prin decret contrasemnat de prim-ministru şi publicat de îndată în Monitorul Oficial.

Starea de asediu se poate institui pe o perioadă de cel mult 60 de zile, iar starea de urgenţă pe o perioadă de cel mult 30 de zile.

Decretul de instituire a stării de asediu sau a stării de urgenţă se aduce neîntârziat la cunoştinţă populaţiei prin mijloacele de comunicare în masă, împreună cu măsurile urgente de aplicare, care intră imediat în vigoare. Pentru a putea fi cunoscut în cel mai scurt timp, decretul se difuzează la posturile de radio şi de televiziune, în cel mult două ore de la semnare, şi este transmis în mod repetat în primele 24 de ore de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă.

Preşedintele României are obligaţia ca în termen de cel mult 5 zile de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă să solicite Parlamentului încuviinţarea măsurii adoptate.

Dacă Parlamentul nu încuviinţează starea instituită, Preşedintele României trebuie să revoce de îndată decretul, măsurile dispuse încetându-şi aplicabilitatea.

Pentru a fi legal şi a-şi produce efectele, decretul de instituire a stării de asediu sau a stării de urgenţă trebuie să cuprindă în mod obligatoriu următoarele elemente:

– motivele care au impus instituirea stării;

– zona în care se instituie;

– perioada pentru care se instituie;

– măsurile de primă urgenţă care urmează a fi luate;

– drepturile şi libertăţile fundamentale al căror exerciţiu se restrânge potrivit Constituţiei şi art. 4 din O.U.G. nr. 1/1999;

– autorităţile militare şi civile desemnate pentru executarea prevederilor decretului şi competenţele acestora;

– alte prevederi, dacă se consideră necesare.

Dacă pericolul la adresa statului şi la valorile sociale ocrotite prin Constituţie se agravează, Preşedintele României, cu încuviinţarea Parlamentului, poate prelungi durata stării instituite şi poate extinde sau restrânge aria de aplicare a acesteia.

Încetarea stării de asediu sau a stării de urgenţă are loc la data stabilită în decretul de instituire sau în decretul de prelungire.

Dacă însă situaţiile de pericol au fost înlăturate înainte de expirarea termenului stabilit, încetarea aplicării măsurii excepţionale se dispune tot de către Preşedintele României prin decret, cu încuviinţarea prealabilă a Parlamentului.

Pe timpul stării de asediu sau al stării de urgenţă, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării, în limitele prevăzute de legea sa organică, poate prelungi durata îndeplinirii îndatoririlor militare ale cetăţenilor.

O.U.G. nr. 1/1999 reglementează, într-un capitol distinct, competențele și responsabilitățile autorităților civile și militare pe perioada instituirii stării de asediu sau a stării de urgență.

Coordonarea aplicării măsurilor dispuse prin decretul de instituire a stării de asediu revine, în principal, Ministerului Apărării Naționale.

În cazul stării de urgență instituite pentru existența unor pericole grave actuale sau iminente privind securitatea națională ori funcționarea democrației constituționale, coordonarea măsurilor dispuse prin decret revine Ministerului Afacerilor Interne.

În acest caz, Ministerul Apărării Naționale sprijină forțele Ministerului Afacerilor Interne, la cererea acestuia, în baza aprobării Consiliului Suprem de Apărare a Țării, în limitele și condițiile stabilite de acesta. Forțele Ministerului Apărării Naționale pot acorda sprijin numai în misiuni pentru care au pregătirea și dotarea corespunzătoare.

Pe durata stării de urgență determinate de iminența producerii ori de producerea unor calamități care fac necesară prevenirea, limitarea sau înlăturarea, după caz, a urmărilor unor dezastre, gestionarea măsurilor dispuse revine Sistemului Național de Management al Situațiilor de Urgență, sub conducerea nemijlocită a ministrului afacerilor interne și în coordonarea prim-ministrului.

În exercitarea atribuțiilor ce le revin pe durata stării de asediu sau a stării de urgență, autoritățile militare și civile prevăzute în decretul de instituire a stării respective pot emite ordonanțe militare, respectiv ordine, care sunt obligatorii, conform legii.

Pe durata *stării de asediu* se pot dispune următoarele măsuri:

a) aplicarea planurilor de acțiune specifice și de cooperare aprobate, precum și luarea altor măsuri care se impun;

b) închiderea frontierei de stat în întregime sau în zona în care a fost instituită starea de asediu, intensificarea controlului la punctele de trecere a frontierei care rămân deschise, precum și a pazei și supravegherii frontierei pe toată lungimea sa;

c) amplificarea activităților de producție a operatorilor economici care, prin natura domeniului de activitate, au atribuții în realizarea produselor cu destinație militară sau execută reparații la unele categorii de tehnică militară;

d) organizarea și asigurarea cu prioritate a transporturilor pentru nevoile forțelor destinate apărării;

e) luarea măsurilor pregătitoare specifice de către autoritățile publice care au atribuții la mobilizare și război;

f) intensificarea măsurilor organizatorice și de pregătire pentru protecția civilă.

Pe durata *stării de urgență* instituite pentru existența unor pericole grave actuale sau iminente privind securitatea națională ori funcționarea democrației constituționale, se pot dispune următoarele măsuri:

a) aplicarea planurilor aprobate, conform dispozițiilor legale și ale decretului de instituire;

b) organizarea și asigurarea cu prioritate a transporturilor pentru nevoile autorităților publice stabilite să acționeze;

c) închiderea frontierei de stat, în întregime sau în zona în care a fost instituită starea de urgență, intensificarea controlului la punctele de trecere a frontierei care rămân deschise, precum și supravegherea frontierei pe toată lungimea sa.

Pe durata *stării de urgență* determinată de iminența producerii ori de producerea unor calamități care fac necesară prevenirea, limitarea sau înlăturarea, după caz, a urmărilor unor dezastre, populația, operatorii economici, precum și autoritățile și instituțiile publice sunt obligate să aplice și să respecte prevederile legale speciale pe domeniu, precum și măsurile dispuse de autoritățile competente.

8.5. Atribuții în domeniul politicii externe

Textul art. 91 din Constituție stabilește principalele coordonate și limite ale competenței Președintelui României în domeniul politicii externe. Astfel, legiuitorul constituant circumscrie rolul și atribuțiile Parlamentului, Președintelui României și Guvernului în stabilirea și realizarea politicii externe a României, atribuții care asigură, în mod necesar, colaborarea pe acest plan a celor trei autorități ale statului.

Sub aspectul atribuției Președintelui României de reprezentare a statului român pe plan extern, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 683/2012[1], a reținut că, „Potrivit art. 80 alin. (1) din Constituție, Președintele României reprezintă statul român, ceea ce înseamnă că în planul politicii externe conduce și angajează statul. Acest text constituțional îi permite să traseze liniile viitoare pe care statul le va urma în politica sa externă, practic să îi determine orientarea în planul relațiilor externe, ținând cont, desigur, de interesul național. O atare concepție este legitimată de caracterul reprezentativ al funcției, Președintele României fiind ales de cetățeni prin **vot universal,** egal, direct, secret și liber exprimat".

Totodată, Curtea a statuat că „În planul politicii externe, prim-ministrul are competența constituțională de a asigura realizarea politicii externe a țării [art. 102 alin. (1) din Constituție], ceea ce înseamnă că, în funcție de orientarea stabilită de reprezentantul statului în plan extern, care este Președintele statului, Guvernul, prin reprezentantul său, urmează să implementeze în mod corespunzător măsurile față de care statul s-a angajat. Prin urmare, Curtea constată că rolul Guvernului în politica externă este unul mai degrabă tehnic, el trebuind să urmeze și să îndeplinească obligațiile la care România s-a angajat la nivel de stat. Așadar, rolul Guvernului este unul mai degrabă derivat, și nu originar, cum este cel al Președintelui României".

De asemenea, Curtea a mai observat că „art. 80 alin. (1) din Constituție este un text constituțional de principiu. De aceea, el nu trebuie interpretat restrictiv, ci în spiritul Constituției, respectiv coroborat cu art. 91 și art. 148 alin. (4) din Constituție. .... *Obiter dictum,* este de observat că numai reprezentantul statului este cel care poate angaja în sfera relațiilor externe statul ca subiect de drept internațional public. De aceea, spre exemplu, tratatele internaționale la nivel de stat se semnează de către Președintele României (a se vedea, în acest sens, Legea tratatelor nr. 590/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 23 din 12 ianuarie 2004)".

Și în literatura de specialitate, analizându-se sistemul de reprezentare în relațiile externe ale României, s-a subliniat că singurul organ căruia i se conferă calitatea de reprezentant al statului român este Președintele. „În niciun text din Constituție sau dintr-o altă lege, nu se stabilește că Guvernul reprezintă statul român; asigurând realizarea politicii externe a țării, nu înseamnă că el reprezintă România, ci faptul că el organizează repre-

[1] Decizia nr. 683/2012 publicată în M. Of. nr. 479 din 12.07.2012.

zentarea României (pregătind activităţile respective, aducând la îndeplinire sarcinile pe care i le dă Preşedintele pentru ca acesta să poată reprezenta statul român, îndrumând şi controlând activitatea Ministerului Afacerilor Externe). În lipsa unei dispoziţii constituţionale care să-i confere atribuţii de organ de reprezentare, Guvernul va îndeplini numai acele activităţi care-i sunt conferite prin regulile special edictate în acest sens"[1].

a) Încheierea de tratate internaţionale în numele României

Primul alineat al art. 91 din Constituţie conferă Preşedintelui României competenţa de a încheia tratate internaţionale în numele României[2]. Într-adevăr, potrivit textului constituţional, „Preşedintele României încheie tratate internaţionale în numele României, negociate de Guvern, şi le supune spre ratificare Parlamentului, *într-un termen rezonabil*. Celelalte tratate şi acorduri internaţionale se încheie, se aprobă sau se ratifică potrivit procedurii stabilite prin lege".

Rezultă că atribuţiile cu efecte asupra relaţiilor externe ale statului român sunt strict delimitate şi înscrise în textul Constituţiei, astfel că în acest domeniu se întâlnesc şi colaborează toate cele trei autorităţi publice ale statului – Guvern, Preşedinte, Parlament, putându-se distinge 3 etape:

– *mai întâi*, tratatele trebuie *negociate*, activitate care este dată în competenţa Guvernului, deoarece, potrivit art. 102 alin. (1) din Constituţie, Guvernul asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice;

– *în cea de-a doua etapă*, este implicat în mod direct Preşedintele României, deoarece acesta este reprezentantul statului român, în numele căruia *semnează* tratatele internaţionale;

– *cea de-a treia şi ultima etapă* este *ratificarea* tratatelor; semnarea tratatelor, deşi este o procedură formală şi necesară, nu este suficientă pentru ca actul internaţional să producă efecte juridice, întrucât Constituţia stabileşte încă o condiţie, respectiv ratificarea tratatelor, la realizarea căreia este implicat organul legiuitor al ţării.

Pentru ca Parlamentul să-şi exercite această atribuţie, Preşedintele României are obligaţia supunerii tratatului spre ratificare într-un termen rezonabil.

Textul iniţial al art. 91 alin. (1) din Constituţie, adoptat în anul 1991, prevedea un termen fix, de 60 de zile, în care Preşedintele României trebuia să supună spre ratificare tratatul internaţional semnat. În practică însă, acest termen s-a dovedit nerealist. Totodată, din redactarea iniţială rezulta că toate tratatele internaţionale s-ar fi încheiat numai de către Preşedintele României.

Faţă de aceste inconveniente, prin Legea de revizuire a Constituţiei, termenul de 60 de zile a fost înlocuit cu o formulă generică, *„termen rezonabil"*, care este consacrată şi de Convenţia Europeană a Drepturilor Omului.

De asemenea, prin revizuirea Constituţiei s-a făcut o delimitare între tratatele internaţionale încheiate în numele României de către şeful statului şi celelalte tratate, care se încheie la nivel guvernamental sau departamental şi care se ratifică sau se aprobă, după caz, potrivit procedurii stabilite de Legea nr. 590/2003 privind tratatele[3].

---

[1] Ion M. Anghel, *Dreptul diplomatic şi consular*, vol. I, ed. a II-a revăzută şi adăugită, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 453-454.

[2] Noţiunea de tratat internaţional are caracter generic, ea incluzând şi celelalte denumiri uzitate în acest domeniu, respectiv, „acord", „convenţie", „pact" etc.

[3] Legea nr. 590/2003 publicată în M. Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2004.

b) Acreditarea şi rechemarea reprezentanţilor diplomatici ai României în alte state şi aprobarea înfiinţării, desfiinţării sau schimbării rangului misiunilor diplomatice

Modul de exercitare a acestor atribuţii nu va fi prezentat în cadrul cursului, întrucât el face obiectul dreptului diplomatic şi consular, însă precizăm faptul că aceste atribuţii sunt exercitate de către Preşedintele României, ca reprezentant al statului, în colaborare cu Guvernul.

Într-adevăr, în România, ambasadorul este numit prin decret al Preşedintelui României, contrasemnat de prim-ministru, cu avizul consultativ al Comisiilor de politică externă ale Parlamentului.

Aşadar, cei doi şefi ai executivului vor colabora şi vor ajunge la un acord cu privire la reprezentanţii diplomatici ai României care urmează să fie acreditaţi în alte state sau rechemaţi, precum şi la înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice ale României în alte state.

Potrivit practicii internaţionale în materie, organizarea misiunii diplomatice şi numirea membrilor acesteia este de competenţa statului trimiţător, ce decurge din atributul său de suveranitate, însă este necesar şi consimţământul statului primitor.

Aceste atribuţii ale Preşedintelui României vizează asigurarea legăturilor diplomatice ale statului român cu alte state, care se finalizează cu încheierea unor acorduri privind înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice.

c) Acreditarea reprezentanţilor diplomatici ai altor state

Tot în domeniul politicii externe se încadrează şi atribuţia Preşedintelui României prevăzută la art. 91 alin. (3) din Constituţie, conform căreia reprezentanţii diplomatici ai altor state sunt acreditaţi pe lângă Preşedintele României.

Aşa cum se arată în literatura de specialitate[1], „scrisorile de acreditare reprezintă documentul prin care se constată calitatea oficială a şefului de misiune şi se face dovada că această persoană este abilitată de către Guvernul său să exercite funcţiile sale diplomatice.

Scrisorile de acreditare constituie instrumentul diplomatic, întocmit după formele şi în terminologia proprie dreptului diplomatic, semnate de către şeful statului acreditant şi adresate şefului statului acreditar, în cazul şefului de misiune din prima şi a doua clasă – ambasador sau ministru...".

Reprezentanţii diplomatici ai altor state sunt acreditaţi, în mod necesar, pe lângă şeful statului, ca urmare a faptului că, potrivit normelor dreptului diplomatic, aceste persoane reprezintă în România pe şefii respectivelor state.

Această atribuţie este supusă exigenţelor diplomatice care impun primirea persoanelor respective de către Preşedintele României în cadrul unei solemnităţi speciale şi înmânarea scrisorilor de acreditare personal de către şeful de misiune acreditat.

8.6. Atribuţii în raport cu electoratul

Temeiul juridic al acestei categorii de atribuţii îl reprezintă art. 2 alin. (1) din Constituţie, potrivit căruia „suveranitatea naţională aparţine poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice şi corecte, precum şi prin *referendum*".

[1] Ion M. Anghel, *op. cit.*, p. 181.

Potrivit art. 90 din Constituție, „Președintele României, după consultarea Parlamentului, poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la problemele de interes național".

Menționăm că raporturile dintre Președintele României și popor în cadrul instituției referendumului nu se reduc numai la situația reglementată de art. 90 din Constituție, când Președintele are *posibilitatea* de a consulta poporul prin referendum, ci asemenea raporturi intervin și în situația prevăzută de art. 95 alin. (3) din Constituție, când referendumul este organizat pentru demiterea Președintelui României.

Dacă în primul caz organizarea referendumului este *facultativă* și *lăsată la libera opțiune a Președintelui*, în cea de-a doua situație organizarea referendumului este *obligatorie*.

Actul normativ care reglementează instituția referendumului este Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului[1].

Potrivit acestui act normativ, referendumul național constituie forma și mijlocul de consultare directă și de exprimare a voinței suverane a poporului român cu privire la:

a) revizuirea Constituției[2];

b) demiterea Președintelui României;

c) probleme de interes național.

În conformitate cu prevederile Capitolului I – Dispoziții generale – din Legea nr. 3/2000, în cadrul referendumului, populația poate fi consultată cu privire la una sau mai multe probleme, precum și cu privire la o problemă de interes național și o problemă de interes local, dar pe buletine de vot separate.

La referendum au dreptul de a participa toți cetățenii care au împlinit vârsta de 18 ani până în ziua referendumului inclusiv, cu excepția debililor sau alienaților mintal puși sub interdicție, precum și a persoanelor condamnate prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale.

Potrivit dispozițiilor aceluiași capitol din Legea nr. 3/2000, referendumul este valabil dacă la acesta participă cel puțin 30% din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente[3], iar rezultatul referendumului este validat dacă opțiunile valabil exprimate reprezintă cel puțin 25% din cei înscriși pe listele electorale permanente[4].

Întrucât în cadrul acestei secțiuni este tratată atribuția Președintelui României în raport cu electoratul, vom prezenta doar aspectele legate de referendumul cu privire la problemele de interes național.

Textul constituțional al art. 90 lasă neclarificată forța juridică a consultării Parlamentului și consecințele situației în care organul legiuitor al țării nu este de acord cu organizarea referendumului, iar Președintele României ar decide totuși organizarea acestuia.

---

[1] Legea nr. 3/2000 publicată în M. Of. nr. 84 din 24 februarie 2000, cu modificările și completările ulterioare.

[2] Potrivit Constituției, nu pot forma obiectul revizuirii, deci nu pot fi supuse referendumului, problemele referitoare la:

1. caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român;
2. forma republicană de guvernământ;
3. integritatea teritoriului;
4. independența justiției;
5. pluralismul politic;
6. limba oficială.

[3] Art. 5 alin. (2) din Legea nr. 3/2000, astfel cum a fost modificat prin art. I pct. 1 din Legea nr. 341/2013, publicată în M. Of. nr. 787 din 16 decembrie 2013, în vigoare de la 16 decembrie 2014.

[4] Art. 5 alin. (3) din Legea nr. 3/2000, introdus prin art. I pct. 2 din Legea nr. 341/2013.

Unele dintre aceste aspecte au fost clarificate prin amendarea Legii nr. 3/2000, altele au fost statuate prin deciziile Curții Constituționale, așa cum vom arăta în continuare.

Astfel, potrivit art. 11 alin. (3) din lege, punctul de vedere al Parlamentului asupra referendumului inițiat de Președintele României urmează să fie exprimat printr-o hotărâre adoptată în ședința comună a celor două Camere, cu votul majorității deputaților și senatorilor, în cel mult 20 de zile calendaristice de la solicitarea Președintelui României[1], iar potrivit alin. (4) al aceluiași articol, dacă Parlamentul nu transmite punctul de vedere în acest termen, Președintele României emite decretul privind organizarea referendumului după expirarea termenului, procedura constituțională de consultare a Parlamentului considerându-se îndeplinită.

Cele două alineate ale art. 11 din lege au fost introduse prin O.U.G. nr. 103/2009 pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000[2] și au fost modificate, având redactarea actuală, prin Legea nr. 62/2012[3] de aprobare a acestei ordonanțe.

În preambulul ordonanței de urgență este invocată, ca prim argument, demararea, de către Președintele României, prin anunțul public din data de 24 septembrie 2009, a procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului național pentru organizarea în România a unui Parlament unicameral, odată cu desfășurarea scrutinului pentru alegerile prezidențiale din data de 22 noiembrie 2009. De asemenea, se precizează că această măsură ar determina o reducere a cheltuielilor aferente acestor procese electorale cu aproximativ 15 milioane de euro.

Cu privire la acest aspect, trebuie să menționăm însă, că în măsura în care procedura pentru organizarea și desfășurarea referendumului național a fost declanșată de Președintele României, astfel cum se afirma în preambulul ordonanței de urgență, ar rezulta că regulile aplicabile organizării referendumului se schimbă chiar în cursul desfășurării acestui proces, ceea ce este cel puțin discutabil.

Măsura recurgerii la reglementarea în regim de urgență a fost argumentată și de necesitatea obiectivă a completării Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului cu norme care să înlocuiască prevederile art. 11 alin. (3) declarate neconstituționale prin Decizia Curții Constituționale nr. 392 din 17 aprilie 2007 și care nu au fost puse de acord cu această decizie în termenul de 45 de zile de la data publicării acesteia în Monitorul Oficial al României.

Numai că, din acest punct de vedere, a fost omisă Decizia Curții Constituționale nr. 567/2006, referitoare la neconstituționalitatea art. 12 alin. (1) din lege, astfel cum vom arăta în continuare. Măsura s-ar fi impus pentru sistematizarea și actualizarea textelor în vigoare aplicabile procedurii referendumului.

Așa fiind, încă din anul 2006 textul art. 12 alin. (1) ar fi trebuit să fie abrogat, iar art. 11 alin. (3) ar fi trebuit modificat din anul 2007, însă prin niciuna dintre cele trei intervenții legislative ulterioare deciziilor Curții Constituționale, care au vizat modificarea și completarea Legii nr. 3/2000, nu s-a considerat urgentă și necesară punerea de acord a textelor legale cu cele două decizii ale instanței de contencios constituțional.

---

[1] Prin documentul Comisiei Europene pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția) intitulat *Liniile directoare cu privire la organizarea referendumului* s-a recomandat ca, în cazul în care Parlamentul are obligația de a transmite un punct de vedere cu privire la organizarea unui referendum, să se instituie un termen în cadrul căruia legislativul să se pronunțe cu privire la solicitarea Președintelui de a organiza un referendum.

[2] O.U.G. nr. 103/2009 publicată în M. Of. nr. 656 din 2 octombrie 2009, aprobată prin Legea nr. 62/2012.

[3] Legea nr. 62/2012 publicată în M. Of. nr. 247 din 12 aprilie 2012.

Cât privește reglementarea termenului impus Parlamentului pentru a-și exprima punctul de vedere asupra referendumului inițiat de Președintele României, suntem de părere că O.U.G. nr. 103/2009 putea fi criticată sub aspectul limitelor delegării legislative prevăzute de art. 115 alin. (6) din Constituție, întrucât instituirea termenului în care ar urma să se pronunțe autoritatea legislativă ar putea fi interpretată ca fiind de natură să afecteze regimul acestei instituții fundamentale a statului. Această soluție trebuia să aparțină în exclusivitate Parlamentului, nu Guvernului, care a impus acest termen autorității legislative prin intermediul ordonanței de urgență.

Referitor la celelalte reglementări de fond, menționăm că am înțeles necesitatea modificării și completării Legii nr. 3/2000 prin O.U.G. nr. 103/2009, însă intervenția legislativă trebuia făcută astfel încât să se coreleze cu dispozițiile rămase nemodificate din actul normativ de bază. În acest fel, se putea evita afectarea concepției de ansamblu a Legii nr. 3/2000, care trebuie să cuprindă atât *reguli generale* privind organizarea referendumului național desfășurat în mod independent, cât și *reguli speciale*, aplicabile în situația în care referendumul este organizat simultan cu procesele electorale pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului, alegerea Președintelui României, alegerile pentru Parlamentul European ori alegerile pentru autoritățile administrației publice locale.

Suntem de părere că instituția referendumului trebuie să fie reglementată în mod unitar, dispozițiile putând fi aplicabile indiferent de momentul desfășurării sau de tipul referendumului.

Precizăm că O.U.G. nr. 103/2009 a fost respinsă de către Senat la data de 13 octombrie 2009 și de către Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 3 noiembrie 2009. Legea a fost transmisă spre promulgare Președintelui României, care însă a solicitat președintelui Senatului, la data de 27 noiembrie 2009, în temeiul art. 77 alin. (2) din Constituție, reexaminarea legii.

Senatul a respins cererea de reexaminare a Președintelui României, în timp ce Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, a luat în dezbatere cererea și a adoptat Legea nr. 62/2012 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 103/2009.

Problemele care se supun referendumului și data desfășurării acestuia se stabilesc de Președintele României, prin decret. În cadrul referendumului, cetățenii sunt chemați să se pronunțe prin „DA" sau „NU" asupra problemei supuse referendumului.

Inițial, Legea nr. 3/2000 enumera în art. 12 alin. (1) problemele care erau considerate de interes național[1], text care însă a constituit obiectul excepției de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului.

---

[1] *A. Adoptarea unor măsuri privind reforma și strategia de dezvoltare economică și socială a țării*

B. Adoptarea unor decizii politice deosebite cu privire la:

a) regimul general al proprietății publice și private;

b) organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală;

c) organizarea generală a învățământului;

d) structura sistemului național de apărare, organizarea armatei, participarea forțelor armate la unele operațiuni internaționale;

e) încheierea, semnarea sau ratificarea unor acte internaționale pe durată nedeterminată sau pe o perioadă mai mare de 10 ani;

f) integrarea României în structurile europene și euroatlantice;

g) regimul general al cultelor;

h) reforma justiției și combaterea corupției.

În argumentarea excepției, Avocatul Poporului a susținut că „atribuțiile conferite Președintelui României sunt cuprinse în art. 80, art. 85-90, art. 91-94 din Constituție și că anumite atribuții se exercită de Președinte fără să aibă nevoie de concursul altor organe de stat, în timp ce altele presupun un asemenea concurs". În acest sens s-a menționat că din analiza atribuției prevăzute în art. 90 din Constituție, rezultă că „această atribuție cuprinde două elemente: consultarea și decizia. Consultarea Parlamentului este o condiție prealabilă deciziei, realizarea ei este obligatorie, în sensul că Președintele României nu poate proceda la referendum fără această consultare, care are valoarea unui aviz obligatoriu", în sensul că trebuie realizată, dar Președintele României are libertatea deciziei. De asemenea, s-a considerat că:

„a) numai Președintele României poate decide dacă cere sau nu poporului să-și exprime voința prin referendum, care sunt problemele de interes național și care anume problemă concretă va fi supusă referendumului;

b) nicio autoritate publică nu poate decide lista problemelor de interes național, în sensul art. 90 din Constituție, aceasta fiind o atribuție exclusivă a Președintelui României".

S-a concluzionat astfel că „dispozițiile art. 12 alin. (1) din Legea nr. 3/2000 sunt neconstituționale, deoarece nu numai că adaugă la Constituție, dar restrâng o putere constituțională a Președintelui României" și reprezintă „un caz evident în care Parlamentul a acționat în afara competenței sale constituționale". În susținerea sa, Avocatul Poporului a mai arătat că „art. 73 alin. (3) lit. d) din Constituție, potrivit căruia organizarea și desfășurarea referendumului se reglementează prin lege organică, nu poate fi folosit ca argument pentru respingerea excepției, întrucât dispoziția constituțională menționată se referă la o lege procedurală", mai ales că „în sistemul nostru constituțional referendumul poate fi organizat în mai multe situații prevăzute: de art. 2; de art. 95 alin. (3) pentru demiterea Președintelui; de art. 151 alin. (3) pentru revizuirea Constituției". „Dreptul Președintelui de a cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național, ca un drept exclusiv, se fundamentează nu numai pe dispozițiile art. 80 din Constituție, ci și pe alte dispoziții constituționale, și anume: prin legitimarea electorală egală cu legitimarea Parlamentului – art. 81 alin. (1), precum și prin alegerea Președintelui care se încadrează în categoria autorităților reprezentative prin intermediul cărora poporul exercită suveranitatea națională – art. 2 alin. (1), ceea ce conferă Președintelui României un statut constituțional care legitimează exercițiul unor atribuții fără a fi necesară intervenția altei autorități, el reprezentând statul român. Existența unor atribuții exclusive ale Președintelui României, în exercitarea cărora Parlamentul nu se poate implica, valorifică principiul complex al separației și echilibrului puterilor, în cadrul democrației constituționale, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție. În concluzie, autorul excepției a susținut că, „riguros constituțional, numai Președintele României are dreptul (competența) să aprecieze care anume probleme sunt de interes național, dacă și când în legătură cu aceste probleme poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința".

Examinând excepția de neconstituționalitate ridicată, Curtea Constituțională a constatat, prin Decizia nr. 567 din 11 iulie 2006[1], că textul constituțional „nu definește, pe de o parte, nici *„problemele de interes național"*, iar pe de altă parte, nu prevede nici că aceste probleme vor fi stabilite ulterior prin lege. În lipsa unor astfel de precizări, dispo-

[1] Decizia nr. 567/2006 publicată în M. Of. nr. 613 din 14 iulie 2006.

zițiile art. 12 alin. (1) din Legea nr. 3/2000 adaugă la textul constituțional invocat, care stabilește doar procedura referendumului inițiat de Președinte cu privire la *„probleme de interes național"*, ce presupune două faze:

a) consultarea Parlamentului, care urmează să adopte o hotărâre în ședința comună a celor două Camere, cu votul majorității deputaților și senatorilor asupra referendumului inițiat de Președintele României. În situația în care Parlamentul **nu a fost consultat** Președintele nu va putea proceda la inițierea referendumului;

b) consultarea poporului, care își exprimă voința cu privire la problemele de interes național ce îi sunt supuse de către Președinte".

Curtea a mai reținut că, „Din cele arătate se deduce, fără echivoc, că art. 90 din Constituție stabilește competența exclusivă a Președintelui în determinarea problemelor de interes național ce se supun referendumului, chiar dacă consultarea Parlamentului este obligatorie. Numai Președintele României are dreptul de a decide care sunt problemele de interes național și, în cadrul acestora, de a stabili, prin decret, problema concretă ce se supune referendumului și data desfășurării acestuia. Sub acest aspect, Curtea a constatat că enumerarea limitativă în cuprinsul art. 12 alin. (1) din Legea nr. 3/2000 a unor situații considerate a fi *„probleme de interes național"* este de natură a îngrădi dreptul Președintelui de a consulta poporul, știut fiind faptul că, în timp, interesul național poate diferi, oricând putând interveni situații noi, care să reclame organizarea unui referendum. Orice enumerare a situațiilor considerate ca fiind de *„interes național"* la momentul la care legiuitorul adoptă reglementarea se poate transforma ulterior într-o îngrădire, într-o limitare care să afecteze dreptul constituțional al Președintelui de a decide singur cu privire la problemele asupra cărora vrea să consulte poporul".

În același context, Curtea a mai reținut că „Stabilirea prin lege a problemelor de interes național reprezintă un amestec al Parlamentului în exercitarea atribuțiilor exclusive ce-i sunt conferite prin Constituție Președintelui și, ca atare, o nesocotire a principiului separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale". De asemenea, Curtea a mai precizat că „prevederile art. 12 alin. (1) din Legea nr. 3/2000 nu sunt susținute nici de dispozițiile art. 73 alin. (3) lit. d) din Constituție, potrivit cărora prin lege organică se reglementează *„organizarea și desfășurarea referendumului"*, întrucât textul are în vedere stabilirea prin lege a unor măsuri tehnice, procedurale, necesare în procesul de consultare a poporului pe calea referendumului". Astfel, Curtea a constatat că „prevederile art. 12 alin. (1) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, în redactarea criticată de Avocatul Poporului, *limitează, în mod nejustificat,* prerogativele constituționale ale Președintelui României în acest domeniu și, ca atare, *sunt neconstituționale*" și a admis excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului.

În anul 2007 un alt text din Legea nr. 3/2000 a fost declarat neconstituțional. Este vorba de art. 11 alin. (3), a cărui neconstituționalitate a fost constatată prin Decizia Curții Constituționale nr. 392 din 17 aprilie 2007[1]. Potrivit textului de lege criticat, hotărârea prin care Parlamentul își exprimă punctul de vedere asupra referendumului inițiat de Președintele României se adoptă *„cu votul majorității deputaților și senatorilor"*. Curtea a reținut că „în activitatea parlamentară, potrivit art. 67 din Constituție referitor la „Actele juridice și cvorumul legal", Camera Deputaților și Senatul adoptă legi, hotărâri și moțiuni,

[1] Decizia nr. 392/2007 publicată în M. Of. nr. 325 din 15 mai 2007.

în prezența majorității deputaților și senatorilor. Sub acest aspect, prevederile constituționale stabilesc categoriile de acte juridice pe care le adoptă Parlamentul, precum și cvorumul legal necesar adoptării lor".

În legătură cu adoptarea hotărârilor la nivelul fiecărei Camere sau al Camerelor reunite ale Parlamentului, se face distincție între hotărârile parlamentare care se adoptă cu majoritatea absolută de voturi, prevăzută la art. 76 alin. (1) din Constituție (cum ar fi cele referitoare la adoptarea sau modificarea regulamentelor parlamentare), și hotărârile care se adoptă cu majoritatea simplă de voturi, prevăzută de art. 76 alin. (2) din Legea fundamentală.

Curtea a constatat astfel că, „de regulă, hotărârile Parlamentului se adoptă cu majoritatea simplă de voturi, dacă Legea fundamentală nu prevede altfel". Analizând dispozițiile art. 11 alin. (3) din Legea nr. 3/2000, Curtea a constatat neconstituționalitatea acestora, întrucât ele încalcă prevederile art. 76 alin. (2) din Constituție. În concluzie, hotărârea prin care Parlamentul își exprimă punctul de vedere asupra referendumului inițiat de Președintele României trebuie să fie adoptată cu votul majorității membrilor prezenți.

Obligativitatea existenței punctului de vedere al Parlamentului exprimat printr-o hotărâre este susținută și în literatura de specialitate[1], care a reținut că etapele procedurale ce trebuie parcurse în organizarea și desfășurarea referendumului sunt:

a) anunțarea publică de către Președintele României a intenției de a organiza un referendum național;

b) consultarea Parlamentului de către Președintele României cu privire la tema sau temele referendumului și la data organizării acestuia;

c) *emiterea de către Parlament a unei hotărâri* prin care să-și transmită punctul de vedere cu privire la oportunitatea organizării unui referendum;

d) stabilirea obiectului și a datei referendumului național prin decret;

e) publicarea decretului în Monitorul Oficial al României și aducerea lui la cunoștință publică prin presă, radio și televiziune;

f) organizarea referendumului de către Guvern;

g) confirmarea rezultatelor referendumului de către Curtea Constituțională.

În doctrină[2] s-a exprimat opinia potrivit căreia decretul Președintelui României de stabilire a obiectului și a datei referendumului reprezintă un act juridic cu caracter normativ, iar din punct de vedere al modalității concrete de control al legalității, se susține că acest act poate fi controlat numai de către Curtea Constituțională odată cu verificarea îndeplinirii condițiilor procedurale pentru organizarea referendumului[3]. Opinia este argumentată prin faptul că inițierea unui referendum național de către șeful statului nu reprezintă o încălcare a unui drept individual, astfel încât acest act să poată fi atacat în contencios administrativ.

În anul 2009, Curtea Constituțională a fost chemată să se pronunțe asupra contestației formulate de Asociația „Pro Democrația" și de Agenția de Monitorizare a Presei asupra

---

[1] Ștefan Deaconu, *Constituția României. Comentariu pe articole, coordonatori* I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 845-846.

[2] Ștefan Deaconu, *op. cit.*, p. 847-848.

[3] Prin Hotărârea nr. 7 din 7 noiembrie 2007, publicată în M. Of. nr. 759 din 8 noiembrie 2007, Curtea Constituțională, soluționând contestația formulată de Partidul România Mare referitoare la organizarea și desfășurarea referendumului național privind introducerea votului uninominal pentru alegerea membrilor Parlamentului României, s-a pronunțat asupra neconstituționalității Decretului Președintelui României nr. 909 din 23 octombrie 2007, invocată „numai pe cale incidentă".

nerespectării procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului naţional consultativ din data de 22 noiembrie 2009, iniţiat de Preşedintele României.

Întrucât soluţia adoptată reprezintă o interpretare a normelor constituţionale şi legale referitoare la referendum şi la decretul prezidenţial de organizare a consultării cetăţenilor asupra problemelor de interes naţional, considerăm că este locul potrivit să relevăm argumentele contestatarilor, dar mai ales cele reţinute de Curtea Constituţională prin Hotărârea nr. 33 din 26 noiembrie 2009[1].

Prin contestaţia formulată, autorii acesteia au solicitat Curţii Constituţionale:

1. să anuleze Decretul Preşedintelui României nr. 1.507 din 22 octombrie 2009 pentru organizarea unui referendum naţional[2];

2. să infirme rezultatele referendumului naţional consultativ desfăşurat în data de 22 noiembrie 2009.

În legătură cu prima problemă, autorii au pus în discuţie competenţa instanţei de contencios constituţional de a cenzura legalitatea decretului Preşedintelui prin care acesta decide organizarea unui referendum naţional consultativ. În opinia contestatorilor, Curtea Constituţională nu are această competenţă, ea aparţinând, în temeiul art. 52 alin. (1) şi art. 126 alin. (6) din Constituţie şi al art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, instanţei de contencios administrativ, decretul fiind un act administrativ, cenzurabil de aceste instanţe. S-a arătat că, în urma demersului în sistemul instanţelor judiciare de drept comun, Curtea de Apel Bucureşti a respins ca inadmisibilă solicitarea de suspendare a executării Decretului nr. 1.507/2009. Această soluţie face însă imposibilă cenzurarea pe calea contenciosului administrativ a unui astfel de act, fără ca acesta să facă parte din categoria expresă şi limitativă a actelor exceptate de la controlul judecătoresc, enumerate de art. 126 alin. (6) din Constituţie. Pe de altă parte, decretele prezidenţiale nu intră nici în categoria actelor supuse controlului exercitat de Curtea Constituţională, indicate în art. 146 din Constituţie. Nu este însă de conceput ca un act juridic să nu poată fi controlat sub aspectul legalităţii sale. Atât timp cât o acţiune de suspendare a executării unui decret prezidenţial este respinsă ca inadmisibilă de instanţa de contencios administrativ, ca urmare a admiterii unei excepţii de inadmisibilitate a cererii invocate, întemeiată pe lipsa de competenţă materială a instanţei, rezultă că nicio instanţă de judecată, nici Curtea Constituţională nu poate cenzura validitatea unui astfel de act administrativ, ceea ce plasează instituţia Preşedintelui României deasupra Constituţiei şi a legii.

Referitor la motivele invocate pentru anularea Decretului Preşedintelui României nr. 1.507/2009, s-a arătat că organizarea unui referendum naţional consultativ în aceeaşi zi cu primul tur de scrutin al alegerilor prezidenţiale în care Preşedintele în funcţie este şi candidat pentru un al doilea (şi ultim) mandat deturnează referendumul de la semnificaţia sa de expresie a voinţei suverane a poporului, transformându-l într-un instrument electoral prezidenţial. S-a mai precizat, de asemenea, că Preşedintele României utilizează în campania electorală competenţa sa constituţională de a decide organizarea unui referendum pe o temă populistă, ceea ce îi aduce un plus de notorietate, avantajându-se pe sine şi dezavantajând pe ceilalţi candidaţi, care nu dispun de acelaşi instrument prezidenţial.

În concluzie, s-a susţinut că Decretul nr. 1.507/2009 al Preşedintelui României este nelegal, fiind emis cu abuz de putere şi cu deturnare de putere, impunându-se a fi anulat în tot.

---

[1] Hotărârea nr. 33/2009 publicată în M. Of. nr. 918 din 29 decembrie 2009.

[2] Decretul nr. 1.507/2009 publicat în M. Of. nr. 714 din 22 octombrie 2009.

Cu privire la cererea de infirmare a rezultatelor referendumului național consultativ desfășurat în data de 22 octombrie 2009, autorii contestației au arătat că Președintele României nu a avut o poziție echidistantă și echilibrată în ceea ce privește campania electorală pentru referendum, în condițiile în care „constituțional nu poate fi vorba de un plebiscit pentru aprobarea deciziei sale". Astfel, campania pentru referendum a Președintelui României a fost orientată într-o singură direcție, de aprobare de către cetățeni, prin alegerea răspunsului „Da" de pe formularele conținând cele două întrebări ce au constituit obiectul referendumului.

S-a susținut, de asemenea, că autoritățile statului nu au desfășurat nicio acțiune de informare a populației privind dezavantajele și avantajele fiecăreia dintre posibilitățile asupra căreia s-a cerut consultarea națiunii, iar campania Președintelui României a cuprins informații false sau trunchiate, care au deturnat grav adevărul.

Or, un referendum național consultativ trebuie să exprime nu numai voința liberă a cetățenilor, ci și voința lor în cunoștință de cauză. Autorii contestației au arătat că, în lipsa unei campanii de informare corectă a populației privind toate posibilitățile, avantajele și dezavantajele soluțiilor propuse și pe fondul unei campanii pentru referendum a Președintelui României vădit partizane, unilaterale și populiste, cetățenii, deși au votat liber, nu au votat în cunoștință de cauză, rezultatul referendumului fiind deci viciat.

Referitor la primul capăt de cerere al contestației, verificând constituționalitatea decretului prezidențial prin raportare la prevederile constituționale ce conferă Președintelui României prerogativa de a recurge la procedura referendumului cu privire la probleme de interes național, Curtea Constituțională a constatat că „decretul prezidențial respectă condițiile imperative impuse de Constituție: Decretul nr. 1.507/2009... a fost emis în baza art. 90 și al art. 100 din Constituție, după consultarea Parlamentului[1]; că acesta stabilește, potrivit art. 11 alin. (2) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, problemele de interes național care se supun referendumului și data desfășurării acestuia și că, potrivit art. 100 alin. (1) din Legea fundamentală, decretul a fost publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, și a fost adus la cunoștință publică prin presă, radio și televiziune".

Curtea a reținut că „argumentele formulate de autorii contestației în sensul anulării, ca fiind nelegal, a decretului prezidențial, motivat de faptul că a fost emis „cu abuz de putere și cu deturnare de putere" nu pot fi primite, deoarece aceste considerații nu dovedesc nesocotirea normelor și principiilor constituționale pe care Legea fundamentală le are în vedere pentru exercitarea atribuției prevăzute de art. 146 lit. i) din Constituție".

Cu privire la cererea referitoare la infirmarea rezultatelor referendumului național consultativ desfășurat în data de 22 octombrie 2009, Curtea a constatat că aceasta este neîntemeiată. „Faptul că cele două momente electorale – alegerile prezidențiale din 22 noiembrie 2009 și desfășurarea referendumului național consultativ – au avut aceeași perioadă de campanie electorală nu poate fi considerat ca fiind contrar normelor Constituției".

Curtea Constituțională a reținut că „susținerile contestatarilor au în vedere fie interpretări subiective ale unor manifestări desfășurate în timpul campaniei electorale prezidențiale și pentru referendum, fie chiar aspecte de fapt ce vizează un anumit comportament al Președintelui României în contextul acestei campanii, fără însă ca toate acestea să

[1] Hotărârea Parlamentului nr. 37 din 21 octombrie 2009 publicată în M. Of. nr. 709 din 21 octombrie 2009.

evidenţieze reale încălcări ale dispoziţiilor fundamentale, care să pună la îndoială validitatea referendumului naţional consultativ desfăşurat în data de 22 noiembrie 2009 sub aspectul vicierii consimţământului cetăţenilor".

Este de reţinut că, în final, Curtea Constituţională a observat că, „deşi stabilirea datei desfăşurării unui referendum naţional consultativ cu privire la probleme de interes naţional se include în prerogativa exclusivă a Preşedintelui României stabilită de art. 90 din Constituţie, totuşi, pentru a se evita orice suspiciuni cu privire la rezultatele alegerilor, respectiv ale referendumului, este indicat ca cele două operaţiuni electorale să nu fie organizate în aceeaşi zi, chiar dacă argumente practice, de ordin financiar, ar justifica organizarea acestora simultan".

Amintim însă, că prin Decizia nr. 147 din 21 februarie 2007[1], Curtea Constituţională a stabilit că „referendumul se poate desfăşura oricând în cursul anului, dacă Parlamentul a fost consultat sau a aprobat propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României. Aşadar, potrivit Constituţiei, nu există nicio altă condiţie care să interzică organizarea şi desfăşurarea referendumului simultan cu alegerile prezidenţiale, parlamentare, locale sau alegerile pentru Parlamentul European ori într-un anumit interval de timp, anterior sau posterior alegerilor menţionate".

Cele două constatări reţinute de Curtea Constituţională reprezintă cel puţin orientări discutabile care nu se pot subscrie unei viziuni unitare de interpretare şi aplicare a normelor constituţionale referitoare la organizarea referendumului naţional.

Considerăm că prin deciziile şi hotărârile pronunţate, instanţa de contencios constituţional trebuie să clarifice în mod neechivoc, cu valoare de principiu, problemele legate de interpretarea şi aplicarea normelor legale în litera şi spiritul principiilor constituţionale.

8.7. Atribuţii în raport cu puterea judecătorească, Curtea Constituţională şi cu alte autorităţi publice

A. În raporturile cu puterea judecătorească, Preşedintele României exercită următoarele atribuţii:

a) Numirea judecătorilor şi a procurorilor

Preşedintele României numeşte în funcţie judecătorii şi procurorii, cu excepţia celor stagiari, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Judecătorii numiţi de Preşedintele României sunt inamovibili. Inamovibilitatea judecătorilor reprezintă unul dintre cele mai importante principii ale organizării justiţiei într-un stat democratic. Inamovibilitatea conferă judecătorilor un statut juridic special, potrivit căruia ei pot fi mutaţi prin transfer, delegare, detaşare sau promovare *numai cu acordul lor* şi pot fi suspendaţi sau eliberaţi din funcţie numai în condiţiile prevăzute de Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor şi procurorilor[2].

Judecătorii sunt independenţi, se supun numai legii şi trebuie să fie imparţiali.

Procurorii numiţi de Preşedintele României se bucură de stabilitate şi sunt independenţi, în condiţiile legii.

---

[1] Decizia nr. 147/2007 publicată în M. Of. nr. 162 din 7 martie 2007.

[2] Legea nr. 303/2004 republicată în M. Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005, cu modificările şi completările ulterioare.

Legea fundamentală consacră faptul că autoritatea competentă de a selecta magistrații din punct de vedere profesional este numai Consiliului Superior al Magistraturii. Chiar și sancționarea magistraților este dată tot în competența acestei autorități, Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinind rolul de instanță de judecată, prin secțiile sale, în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor și procurorilor[1].

Constituția redă în termeni preciși rațiunea acestei autorități, pe care o definește ca fiind garantul independenței justiției[2], independența justiției reprezentând unul din principiile de bază ale statului de drept. De asemenea, Legea fundamentală reglementează expres componența și structura Consiliului Superior al Magistraturii. Astfel, acesta este format din 19 membri, din care:

– 14 magistrați aleși în adunările generale ale magistraților și validați de Senat; aceștia fac parte din două secții, una pentru judecători, compusă din 9 judecători, și una pentru procurori, compusă din 5 procurori;

– 2 reprezentanți ai societății civile, specialiști în domeniul dreptului, care se bucură de înaltă reputație profesională și morală, aleși de Senat, care participă numai la lucrările în plen;

– 3 membri de drept, care sunt ministrul justiției, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție și procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Durata mandatului membrilor Consiliului Superior al Magistraturii este de 6 ani.

b) Acordarea grațierii individuale

În cadrul raporturilor Președintelui României cu puterea judecătorească se înscrie și atribuția de acordare a grațierii individuale. Această atribuție este reglementată de art. 94 lit. d) din Constituție, fiind exercitată în exclusivitate de Președintele României. Precizăm că, potrivit art. 100 alin. (2) din Constituție, decretul de grațiere trebuie să fie contrasemnat de prim-ministru.

Grațierea individuală este măsura de clemență în virtutea căreia persoana condamnată penal este scutită de executarea totală sau parțială a pedepsei stabilite prin hotărâre judecătorească definitivă.

Potrivit Legii nr. 546/2002 privind grațierea și procedura acordării grațierii[3], grațierea individuală se acordă, la cerere sau din oficiu, prin decret al Președintelui României, numai după rămânerea definitivă a hotărârii de condamnare. Decretul prin care se acordă grațierea individuală se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Decretul de grațiere trebuie să cuprindă următoarele elemente:

– datele de identificare a persoanei condamnate: numele, prenumele, prenumele părinților, data și locul nașterii;

– elementele de identificare a hotărârii judecătorești de condamnare;

– pedeapsa aplicată de instanță, care face obiectul grațierii;

– modalitatea grațierii, totală sau parțială, indicându-se partea de pedeapsă grațiată, pentru grațierea parțială.

Conform legii, nu pot fi grațiate pedepsele deja executate, pedepsele a căror executare nu a început din cauza sustragerii condamnatului de la executare, condamnările cu

[1] Art. 134 din Constituție.

[2] Art. 133 alin. (1) din Constituție.

[3] Legea nr. 546/2002 publicată în M. Of. nr. 755 din 16 octombrie 2002.

suspendarea executării pedepsei, precum și pedepsele complementare și cele accesorii aplicabile persoanelor fizice.

c) Declanșarea acțiunii penale împotriva membrilor Guvernului

Această atribuție este exercitată de Președintele României în temeiul art. 109 alin. (2) din Constituție și al Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială[1]. Astfel, numai Camera Deputaților, Senatul și *Președintele României* au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției.

Președintele României poate dispune suspendarea din funcție a membrilor Guvernului pentru care s-a cerut urmărirea penală, în timp ce trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea din funcție a acestuia.

B. În raporturile cu Curtea Constituțională, Președintele României are următoarele atribuții:

a) Numirea unor membri ai Curții Constituționale

Curtea Constituțională este o autoritate publică autonomă și independentă față de toate autoritățile publice ale statului, ea reprezentând, potrivit art. 142 alin. (1) din Legea fundamentală, garantul supremației Constituției. Curtea se compune din nouă judecători, numiți pentru un mandat de 9 ani, din care trei sunt numiți de Președintele României, ceilalți fiind numiți, câte trei, de Camera Deputaților și, respectiv, de Senat.

b) Sesizarea Curții Constituționale înainte de promulgarea legii

Această atribuție am tratat-o atunci când am prezentat atribuția de promulgare a legii, atribuție a Președintelui României în raport cu Parlamentul. Președintele României nu este însă singurul care poate sesiza Curtea Constituțională, în cadrul controlului prealabil.

În urma revizuirii Constituției, sfera subiectelor care pot sesiza Curtea Constituțională a fost lărgită cu Avocatul Poporului. Astfel, Președintele României, președinții celor două Camere, Guvernul, Înalta Curte de Casație și Justiție, cel puțin 50 de deputați sau cel puțin 25 de senatori, precum și Avocatul Poporului pot cere Curții Constituționale să se pronunțe asupra constituționalității legilor înainte de promulgare.

În sfera raporturilor dintre Președintele României și Curtea Constituțională mai pot fi reținute:

– dreptul Președintelui României de a iniția, la propunerea Guvernului, revizuirea Constituției, inițiativă asupra căreia Curtea Constituțională se pronunță din oficiu din punct de vedere al constituționalității;

– controlul respectării procedurii pentru alegerea Președintelui României și confirmarea rezultatului sufragiului;

– constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României;

– avizarea propunerii de suspendare din funcție a Președintelui României.

C. În raporturile cu alte autorități publice

În primul rând, în cadrul acestei categorii de atribuții trebuie să amintim dispozițiile art. 92 alin. (1) din Constituție și ale art. 5 alin. (1) din Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării[2], potrivit cărora Președintele României îndeplinește funcția de *președinte* al acestei autorități administrative autonome.

---

[1] Legea nr. 115/1999 republicată în M. Of. nr. 200 din 23 martie 2007, cu modificările și completările ulterioare.

[2] Legea nr. 415/2002 publicată în M. Of. nr. 494 din 10 iulie 2002.

În această calitate, Președintele României convoacă și conduce lucrările consiliului, hotărârile luate în acest cadru reprezentând un suport pentru exercitarea atribuțiilor prezidențiale în domeniul apărării sau în situații excepționale.

În al doilea rând, trebuie menționat dreptul Președintelui României de a *propune* conducătorii unor autorități sau instituții publice.

Astfel, potrivit art. 65 alin. (2) lit. h) din Constituție, cele două Camere ale Parlamentului numesc, *la propunerea* Președintelui României, directorii serviciilor de informații.

În aplicarea textului constituțional, art. 23 din Legea nr. 14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații[1] statuează că Serviciul Român de Informații este condus de un director, cu rang de ministru, numit de Camera Deputaților și Senat, în ședință comună, *la propunerea Președintelui României*. Articolul 24 din aceeași lege conferă Președintelui României dreptul *de a numi* în funcții pe prim-adjunctul directorului Serviciul Român de Informații și pe cei trei adjuncți ai acestuia.

Prin referirea la „directorii serviciilor de informații", reglementarea constituțională are în vedere și directorul Serviciului de Informații Externe. Pentru corelare cu textul constituțional, art. 6 din Legea nr. 1/1998 privind organizarea și funcționarea Serviciului de Informații Externe[2] a fost modificat, potrivit reglementării în vigoare, conducerea Serviciului de Informații Externe se asigură de către un director cu rang de ministru, numit de Camera Deputaților și Senat, în ședință comună, *la propunerea Președintelui României*.

În cadrul acestei categorii de atribuții a Președintelui României amintim și pe aceea reglementată de art. 11 alin. (1) din Legea audiovizualului nr. 504/2002[3], în temeiul căruia Președintele României *propune* doi din cei 11 membri ai Consiliului Național al Audiovizualului, care vor fi numiți de către Parlament.

8.8. Alte atribuții

Categoria „alte atribuții" ale Președintelui României este prevăzută de art. 94 din Constituție. Potrivit acestui text constituțional, Președintele României îndeplinește și următoarele atribuții:

a) conferă decorații și titluri de onoare;

b) acordă gradele de mareșal, de general și de amiral;

c) numește în funcții publice, în condițiile prevăzute de lege;

d) acordă grațierea individuală.

Aceste atribuții sunt exercitate în considerarea calității de șef al statului, iar aceea de acordare a gradelor de mareșal, general și amiral, și în considerarea calității de comandant al forțelor armate și președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării.

Precizăm că decretele emise de Președintele României în exercitarea atribuțiilor prevăzute de art. 94 din Constituție, cu excepția celei de la lit. c), trebuie să fie contrasemnate de prim-ministru.

---

[1] Legea nr. 14/1992 publicată în M. Of. nr. 33 din 3 martie 1992, cu modificările și completările ulterioare.

[2] Legea nr. 1/1998 republicată în M. Of. nr. 511 din 18 octombrie 2000, cu modificările și completările ulterioare.

[3] Legea nr. 504/2002 publicată în M. Of. nr. 534 din 22 iulie 2002, cu modificările și completările ulterioare.

9. Regimul imunităţilor prezidenţiale

Constituţia României consacră în art. 84 alin. (2) un regim de protecţie de tip parlamentar a Preşedintelui României. Astfel, potrivit acestui text, Preşedintele României se bucură de imunitate, fiind aplicabile, în mod corespunzător, dispoziţiile art. 72 alin. (1) din Legea fundamentală, referitoare la imunitatea parlamentată. Aceste ultime prevederi stabilesc pentru parlamentari şi, implicit, pentru Preşedintele României, principiul independenţei opiniilor, în sensul că nu poate exista temei pentru antrenarea răspunderii juridice a acestora pentru voturile sau opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului.

Deci, Preşedintele României nu poate fi reţinut, arestat, percheziţionat sau trimis în judecată penală pentru opiniile politice, declaraţiile şi iniţiativele exprimate în timpul mandatului în exercitarea prerogativelor prezidenţiale.

Imunitatea de care beneficiază Preşedintele României are caracter *absolut* şi *permanent*. Imunitatea este absolută prin faptul că Preşedintele României nu este responsabil doar din punct de vedere politic, dar şi civil şi penal pentru modul în care îşi exercită atribuţiile; dacă ar fi altfel, ar însemna că, sub pretextul existenţei răspunderii civile sau penale, deciziile sale ar putea fi contestate judiciar[1].

Caracterul permanent al imunităţii se justifică prin faptul că textul constituţional nu şi-ar avea sensul dacă, după expirarea mandatului, fostul preşedinte ar putea fi tras la răspundere pentru modul în care l-a îndeplinit.

Imunitatea nu echivalează cu exonerarea de răspundere pe plan politic a şefului statului pentru modul în care îşi exercită atribuţiile ce îi revin în funcţia pe care o ocupă.

Excepţia de la regula generală a imunităţii o constituie instituţia juridică a suspendării din funcţie a Preşedintelui României, potrivit art. 95 din Constituţie, precum şi punerea sub acuzare a acestuia, potrivit art. 96 din Legea fundamentală.

10. Răspunderea Preşedintelui României

10.1. Răspunderea politică

Suportul constituţional al răspunderii politice a Preşedintelui României îl reprezintă dispoziţiile art. 95 alin. (1) din Constituţie, care statuează că, *în cazul săvârşirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei, Preşedintele României poate fi suspendat din funcţie de Camera Deputaţilor şi de Senat, în şedinţă comună, cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor, după consultarea Curţii Constituţionale.*

Măsura suspendării din funcţie a Preşedintelui României este consecinţa unor încălcări grave a prevederilor constituţionale, nu a săvârşirii unei singure fapte ori a mai multor fapte, dar cu consecinţe minore. Aprecierea asupra gravităţii acestora aparţine Camerelor reunite ale Parlamentului.

Propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României poate fi iniţiată, potrivit alin. (2) al aceluiaşi articol, de cel puţin o treime din numărul deputaţilor şi senatorilor şi se depune concomitent la birourile permanente ale Camerelor Parlamentului. Birourile permanente, sub semnătura preşedinţilor, comunică neîntârziat această propunere Preşedintelui României, precizând data şi locul de desfăşurare a şedinţei comune a celor două Camere.

---

[1] M. Constantinesu, I. Deleanu, A. Iorgovan şi colectivul, *op. cit.*, p. 192-193.

Președintele care conduce ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului, după prezentarea propunerii de suspendare din funcție și ascultarea explicațiilor Președintelui României, consultă deputații și senatorii dacă datele existente sunt suficiente pentru a fi sesizată Curtea Constituțională sau dacă este necesară constituirea unei comisii comune de anchetă. Hotărârea se ia cu majoritatea voturilor din numărul total al deputaților și senatorilor[1].

În cazul în care s-a apreciat că datele sunt suficiente, propunerea de suspendare însoțită de informațiile necesare și dovezile pe care se întemeiază, se trimite, de îndată, de către președintele care a condus ședința comună, Curții Constituționale spre consultare, menționându-se și termenul până la care aceasta trebuie să se pronunțe.

Avizul cu privire la suspendarea din funcție a Președintelui României se emite de Curtea Constituțională în urma dezbaterii propunerii și a dovezilor prezentate, avizul având caracter consultativ[2]. Președintele României va fi încunoștințat asupra datei fixate pentru dezbatere și va putea da explicații cu privire la faptele ce i se impută. Avizul emis se comunică președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Președintelui României[3].

Potrivit Regulamentului activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, în termen de 24 de ore de la primirea avizului Curții Constituționale, Camerele Parlamentului se întrunesc în ședință comună, pentru a hotărî asupra propunerii de suspendare din funcție a Președintelui României.

La dezbateri este invitat și Președintele României, căruia i se va da cuvântul, la cererea sa, oricând în timpul dezbaterilor, pentru a da explicații asupra faptelor ce i se impută. Hotărârea se adoptă cu votul majorității deputaților și senatorilor. Votul este secret, cu bile.

În cazul în care s-a hotărât constituirea unei comisii comune de anchetă[4], raportul întocmit de aceasta în termenul stabilit prin hotărâre se trimite, prin grija președinților celor două Camere, Curții Constituționale spre consultare, în termen de 3 zile de la data depunerii raportului.

Hotărârea adoptată de Parlament în cadrul procedurii de suspendare din funcție a Președintelui României se comunică acestuia, în termen de 48 de ore de la luarea măsurii, sub semnătura președinților celor două Camere.

Dacă propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României a fost aprobată de către Parlament[5], urmează să se declanșeze procedura de instituire a interimatului funcției prezidențiale[6].

---

[1] Art. 67 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 4/1992, republicat în M. Of. nr. 37 din 19 ianuarie 2016, cu modificările și completările ulterioare.

[2] Curtea Constituțională a emis Avizul consultativ nr. 1 din 5 aprilie 2007 privind propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României, publicat în M. Of. nr. 258 din 18 aprilie 2007.

[3] Art. 42 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale republicată în M. Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010.

[4] În anul 2007, Parlamentul a adoptat Hotărârea nr. 4 din 28 februarie 2007 privind constituirea unei comisii comune de anchetă ca urmare a propunerii de suspendare din funcție a Președintelui României, publicată în M. Of. nr. 151 din 2 martie 2007.

[5] În anul 2007, Parlamentul a adoptat Hotărâre nr. 20 din 19 aprilie 2007 privind suspendarea din funcție a Președintelui României, publicată în M. Of. nr. 265 din 19 aprilie 2007.

[6] Curtea Constituțională a adoptat Hotărârea nr. 1 din 20 aprilie 2007 privind constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României, publicată în M. Of. nr. 269 din 20 aprilie 2007.

Hotărârea Parlamentului se trimite şi Guvernului în vederea iniţierii proiectului de lege privind organizarea şi desfăşurarea referendumului pentru demiterea Preşedintelui României.

În cel mult 30 de zile de la data suspendării din funcţie, Guvernul trebuie să organizeze referendumul pentru demiterea Preşedintelui României, la care populaţia este chemată să se pronunţe cu „DA" sau „NU" asupra demiterii acestuia. În acest caz organizarea referendumului şi rezultatul acestuia au caracter obligatoriu[1].

Aşa cum în procedura suspendării din funcţie, Preşedintele României putea da explicaţii Parlamentului, precum şi Curţii Constituţionale cu privire la faptele care i se impută, tot aşa, după declanşarea procedurii referendumului, el se poate adresa cetăţenilor, pentru a face precizările pe care le consideră necesare.

Dacă în urma referendumului organizat, demiterea Preşedintelui României a fost respinsă de electorat, acesta îşi va relua exerciţiul drepturilor şi obligaţiilor constituţionale de la data la care s-a publicat în Monitorul Oficial hotărârea Curţii Constituţionale de confirmare a rezultatului referendumului[2]. Dacă însă, în urma referendumului, electoratul a decis demiterea din funcţie a Preşedintelui României, intervine vacanţa funcţiei, iar interimatul început la data suspendării acestuia din funcţie, va continua până la depunerea jurământului de către noul Preşedinte al României, urmând ca în termen de trei luni Guvernul să organizeze alegeri prezidenţiale.

Demiterea din funcţie este o sancţiune politică severă, deoarece ea are drept consecinţă pierderea calităţii de Preşedinte al României. Dacă sancţiunea suspendării din funcţie înseamnă numai încetarea provizorie, pentru o perioadă determinată, a exerciţiului drepturilor şi obligaţiilor ce decurg din această funcţie publică, demiterea are ca rezultat încetare *definitivă* a funcţiei de Preşedinte al României, intervenind vacanţa funcţiei.

Trebuie reţinut faptul că demiterea Preşedintelui României, deşi este un act politic, legiuitorul constituant nu l-a lăsat în competenţa Parlamentului, aşa cum a făcut cu măsura suspendării, ci în competenţa electoratului, care l-a ales în funcţie, deoarece demiterea are efecte juridice radicale şi definitive.

Pe durata desfăşurării referendumului, Curtea Constituţională veghează la respectarea procedurilor legale şi confirmă rezultatul acestuia.

Deşi Constituţia nu prevede în mod expres, noul Preşedinte al României va exercita un mandat complet, de 5 ani, şi nu doar diferenţa de mandat care a rămas de exercitat de la Preşedintele ce a fost demis.

10.2. Răspunderea juridică

Suspendarea din funcţie a Preşedintelui României poate fi privită, fie ca o componentă a procedurii răspunderii politice a acestuia, aşa cum am prezentat-o mai sus, fie ca o componentă a procedurii răspunderii juridice a şefului statului. În acest ultim caz, este vorba de o demitere de drept, care operează ca efect al Constituţiei. Aceasta înseamnă că

[1] La data de 19 mai 2007 s-a desfăşurat referendumul naţional pentru demiterea Preşedintelui României.

[2] În temeiul Hotărârii Curţii Constituţionale nr. 8 din 29 noiembrie 2007 prin care s-au confirmat rezultatele referendumului, Preşedintele României care a fost suspendat din funcţie şi-a reluat exercitarea prerogativelor constituţionale de şef al statului, electoratul respingând demiterea acestuia.

actul de demitere nu este adoptat sau luat de o anumită autoritate publică sau de către cetățeni, ci este efectul constituțional al rămânerii definitive a hotărârii judecătorești de condamnare a Președintelui României, care constată vinovăția acestuia, pentru comiterea unei infracțiuni de înaltă trădare.

Potrivit art. 96 alin. (1) din Constituție, *Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și senatorilor, pot hotărî* ***punerea sub acuzare*** *a Președintelui României* ***pentru înaltă trădare.***

Această normă s-a regăsit inițial în Constituție în cadrul articolului referitor la incompatibilități și imunități. S-a considerat însă, că reglementarea acestei probleme în cadrul articolului consacrat imunităților era necorespunzătoare, atât din punctul de vedere al concordanței titlului cu conținutul reglementării, cât și al succesiunii logice a textelor care reglementau atribuțiile, actele și răspunderea politică a Președintelui României.

De aceea, la revizuirea Constituției, acest text a fost inserat, în mod firesc, ca articol distinct, după cel referitor la suspendarea din funcție, titlul lui fiind „Punerea sub acuzare".

Dispozițiile art. 96 din Constituție folosesc sintagma de „punere sub acuzare". Această sintagmă nu este decât o punte de legătură între domeniul politic și cel penal, o extindere a dimensiunilor și consecințelor politice ale faptelor săvârșite de Președintele României în sfera penalului. Totodată, aceasta reprezintă o apreciere din partea Parlamentului că aplicarea sancțiunii politice nu este suficientă, faptele având o asemenea gravitate încât este necesară aplicarea sancțiunii penale.

Punerea sun acuzare a Președintelui României de către cele două Camere ale Parlamentului echivalează, de fapt, cu o retragere a imunității acestuia, necesară pentru a se putea declanșa urmărirea penală.

Așa cum se arată în literatura de specialitate[1], „«Judecata» parlamentarilor este o judecată politică, dar pentru argumentarea gravității extreme a faptei Președintelui, referirile la Codul penal nu numai că sunt inevitabile, dar apar ca fiind strict necesare".

Până la intrarea în vigoare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal[2], fapta de „înaltă trădare" nu era descrisă nici de legiuitorul constituant și nici de cel organic, în sensul că ea nu era prevăzută nici de Constituție, nici de Codul penal și nici de vreo altă lege specială. Nu era precizat nici obiectul, nici latura obiectivă și nici limitele speciale ale pedepsei. Era cunoscut doar subiectul, un subiect calificat, care era Președintele României, precum și autoritățile publice abilitate a aprecia dimensiunile și valoarea laturii politice și juridice, respectiv Camerele reunite ale Parlamentului și Înalta Curtea de Casație și Justiție.

Existența atâtor „necunoscute" ale acestei fapte a ridicat pe plan teoretic o multitudine de probleme și semne de întrebare, mai ales pentru autoritățile publice implicate în a-i aprecia existența, dimensiunile și consecințele. Astfel, Parlamentul era abilitat cu dreptul de a-l pune sub acuzare pe Președintele României, dacă acesta a săvârșit fapta de „înaltă trădare", dar această faptă nu era descrisă de nicio lege pentru a se putea aprecia dacă a fost sau nu săvârșită. Ca atare, Parlamentul nu putea da decât o calificare politică și cel mult o apreciere juridică-ipotetică asupra faptelor comise de Președintele României.

În prezent, fapta de înaltă trădare este prevăzută de Codul penal. Astfel, Legea nr. 286/2009 reglementează în *art. 398 înalta trădare*. Potrivit acestui text, *faptele prevă-*

---

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 336.

[2] Legea nr. 286/2009 publicată în M. Of. nr. 510 din 24 iulie 2009, cu modificările și completările ulterioare.

zute în art. 394-397, respectiv trădarea, trădarea prin transmiterea de informaţii secrete de stat, trădarea prin ajutarea inamicului şi acţiuni împotriva ordinii constituţionale, *săvârşite de Preşedintele României sau de către un alt membru al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, constituie infracţiunea de înaltă trădare şi se pedepsesc cu detenţiune pe viaţă sau cu închisoare de la 15 la 25 de ani şi interzicerea exercitării unor drepturi.*

Noul Cod penal stabileşte deci, conţinutul infracţiunii de înaltă trădare, subiectele active şi pedeapsa aplicabilă. Aşadar, în procedura de punere sub acuzare a Preşedintelui României, Parlamentul, într-o primă fază, va aprecia încadrarea politico-juridică a faptelor Preşedintelui României în una din infracţiunile prevăzute expres de Codul penal, urmând ca organele de cercetare penală şi de judecată competente să facă încadrarea juridică a faptelor în aceste infracţiuni în raport cu probele administrate.

Prin faptul că sunt săvârşite de Preşedintele României sau de către un alt membru al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, oricare din cele patru infracţiuni va reprezenta infracţiunea de înaltă trădare, urmând a fi aplicată pedeapsa prevăzută de art. 398 C. pen.

Potrivit art. 60 din Regulamentul activităţilor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului, procedura de punere sub acuzare a Preşedintelui României se declanşează pe baza unei cereri semnate de majoritatea deputaţilor şi senatorilor. Cererea trebuie să cuprindă descrierea faptelor care îi sunt imputate şi încadrarea lor juridică. După primirea cererii de către birourile permanente, acestea vor informa neîntârziat Preşedintele României, pentru ca el să poată da explicaţii cu privire la faptele ce i se impută.

În cadrul şedinţei comune a celor două Camere, preşedintele care conduce şedinţa aduce la cunoştinţa deputaţilor şi senatorilor conţinutul cererii de punere sub acuzare şi procedează la constituirea unei comisii de anchetă, care, în termenul hotărât în şedinţa comună, prezintă un raport asupra celor constatate[1].

În termen de 48 de ore de la depunerea raportului comisiei de anchetă la birourile permanente, cele două Camere ale Parlamentului se întrunesc în şedinţă comună pentru examinarea şi dezbaterea acestuia. După încheierea dezbaterilor, propunerea comisiei de anchetă se supune votului secret prin bile.

Dacă se hotărăşte punerea sub acuzare a Preşedintelui României, Parlamentul, sub semnătura preşedinţilor celor două Camere, solicită de îndată Procurorului general al României să sesizeze, potrivit legii, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie.

În tot cursul procedurii de punere sub acuzare, preşedintele României este în drept să se apere.

Legat de procedura punerii sub acuzare a Preşedintelui României, foarte importantă este şi soluţia *suspendării de drept* din funcţie a acestuia de la data punerii sub acuzare până la data demiterii, ca urmare a condamnării.

Această soluţie nu a fost consacrată iniţial de Constituţie, ci a fost introdusă prin Legea de revizuire. În acest fel, s-a reglementat în mod unitar atât răspunderea politică, cât şi răspunderea juridică. În forma iniţială, era nefiresc ca, în caz de „abateri politice", Constituţia să prevadă suspendarea din funcţie a Preşedintelui României, iar în cazuri mai grave, de „înaltă trădare", această soluţie să nu se regăsească în mod expres în Legea fundamentală.

---

[1] Art. 61 din Hotărârea Parlamentului nr. 4/1992 privind Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului.

Pe baza probelor administrate, Înalta Curte de Casație și Justiție poate să pronunțe condamnarea Președintelui României, caz în care el este demis de drept din funcție la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare. În această situație, funcția de Președinte al României devine vacantă, iar interimatul instituit la data suspendării de drept din funcție a Președintelui se continuă până la depunerea jurământului de către noul Președinte, Guvernul având obligația să organizeze alegeri prezidențiale, în termen de trei luni de la data la care funcția a devenit vacantă.

Dacă însă, instanța supremă ajunge la concluzia că nu este vorba de săvârșirea niciuneia dintre infracțiunile de înaltă trădare, Președintele României își va relua exercițiul drepturilor și îndatoririlor constituționale, suspendarea de drept din funcție încetând la data la care hotărârea instanței a rămas definitivă.

11. Drepturile Președintelui României

Pe durata exercitării funcției, Președintele României are dreptul la o indemnizație care se stabilește prin lege. Legea nr. 406/2001[1] reglementează o serie de drepturi pentru persoanele care au avut calitatea de șef al statului. Astfel, aceste persoane beneficiază pe toată durata vieții de:

– folosința gratuită a unei locuințe de protocol și a unui spațiu pentru organizarea cabinetului de lucru, încadrat cu un post de consilier și un post de secretar, ambele atribuite cu destinația de reședință. Această locuință nu poate fi reședința pe care titularul a avut-o ca Președinte în funcție;

– o indemnizație lunară în cuantum egal cu 75% din indemnizația acordată Președintelui României în exercițiu;

– pază și protecție, precum și folosirea gratuită a unui autoturism, asigurate permanent de Serviciul de Protecție și Pază;

– folosința gratuită pe o perioadă de maximum 12 luni a unei locuințe, cu destinația de reședință, în suprafață de maximum 200 mp, în perioada executării lucrărilor de reparații capitale la imobilul atribuit cu destinația de reședință.

De prevederile acestei legi nu beneficiază persoana căreia i-a încetat calitatea de șef al statului ca urmare a săvârșirii unei infracțiuni pentru care a fost condamnată definitiv sau ca urmare a demiterii din funcție prin referendum.

De asemenea, persoana beneficiară își pierde drepturile acordate în baza acestei legi în cazul săvârșirii unei infracțiuni, de la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare la o pedeapsă privativă de libertate.

Membrii de familie ai titularului beneficiază de dreptul de folosință gratuită, numai pe durata vieții titularului, și vor elibera locuința în termen de 60 de zile.

12. Administrația Prezidențială

Prin „Administrația prezidențială" se înțeleg serviciile publice aflate la dispoziția Președintelui României pentru îndeplinirea atribuțiilor sale. Administrația prezidențială este organizată și funcționează în baza Legii nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea

[1] Legea nr. 406/2001 publicată în M. Of. nr. 386 din 26 iulie 2001.

Preşedintelui României[1] şi are ca scop asigurarea exercitării de către şeful statului a prerogativelor care îi sunt stabilite prin Constituţie şi legi.

Compartimentele din structura Administraţiei prezidenţiale, organizarea, funcţionarea şi atribuţiile acestora se stabilesc prin regulamentul de organizare şi funcţionare. Numărul maxim de posturi, structura organizatorică, precum şi regulamentul de organizare şi funcţionare se aprobă de Preşedintele României.

Funcţiile de conducere specifice din cadrul Administraţiei prezidenţiale sunt: *consilier prezidenţial*, cu rang de ministru, şi *consilier de stat*, cu rang de secretar de stat.

Numirea sau eliberarea din funcţie a consilierilor prezidenţiali se face de Preşedintele României, în timp ce numirea sau eliberarea din celelalte funcţii ale Administraţiei prezidenţiale se face potrivit regulamentului de organizare şi funcţionare.

Ordonatorul principal de credite al Administraţiei prezidenţiale este desemnat de Preşedintele României, în condiţiile legii.

Personalul Administraţiei prezidenţiale este alcătuit din persoane detaşate, la cererea Preşedintelui României, din ministere şi alte autorităţi publice, precum şi din persoane încadrate direct pe funcţiile sau posturile pe care urmează să le îndeplinească.

Acest personal poate fi încadrat numai pe baza *încrederii acordate de Preşedintele României* şi cu condiţia semnării unui *angajament de loialitate* stabilit prin regulamentul de organizare şi funcţionare.

Retragerea încrederii are ca efect revocarea încadrării, precum şi încetarea detaşării, eliberarea sau destituirea din funcţie ori desfacerea contractului individual de muncă, după caz. Reglementările se aplică, în mod corespunzător, şi personalului de ordine şi pază afectat Administraţiei prezidenţiale.

Încadrarea, eliberare/destituirea din funcţie ori desfacerea contractului individual de muncă, precum şi detaşarea în şi din cadrul Administraţiei prezidenţiale se fac prin ordin al ordonatorului principal de credite.

Administraţia prezidenţială stabileşte relaţii de colaborare cu autorităţile publice şi primeşte sprijinul acestora în vederea înfăptuirii prerogativelor şi exercitării competenţelor ce revin Preşedintelui României.

Finanţarea cheltuielilor de funcţionare a Administraţiei prezidenţiale se asigură de la bugetul de stat şi din venituri extrabugetare, realizate, administrate şi contabilizate, potrivit legii.

[1] Legea nr. 47/1994 republicată în M. Of. nr. 210 din 25 aprilie 2001, modificată prin O.U.G. nr. 176/2001, aprobată prin Legea nr. 260/2002.

BCU IAŞI / CVRA UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul II
GUVERNUL ROMÂNIEI

1. Evoluţia reglementării Guvernului în legislaţia română

Izvoarele istorice ale Guvernului, ca autoritate publică a statului, se regăsesc în perioada absolutismului, în aşa-numitele „curia regis" (fostele consilii ale regelui), întâlnite în multe din ţările Europei Occidentale.

În Ţările Române, izvoarele acestei instituţii îşi au originea în „sfatul domnesc", instituţie politică ce era caracteristică organizării feudale de pe teritoriul ţării noastre.

În Ţările Române, ministerele au fost create pentru prima dată prin Regulamentele Organice (1831 în Muntenia şi 1832 în Moldova). Aceste instituţii au căpătat însă rolul mai apropiat de ceea ce înseamnă ministerele din epoca modernă pe măsură ce, la nivelul administraţiei centrale, au început să se contureze departamentele, ca forme organizatorice ale statului, responsabile pentru administrarea unor domenii de activitate pe întreg teritoriul ţării. Am putea spune chiar că mai întâi au fost create ministerele, conduse de miniştri care au funcţionat ca atare, fără ca ei să alcătuiască Guvernul.

Constituţia din 1866, fără să prevadă o reglementare amănunţită a Guvernului, cuprindea un capitol distinct intitulat „Despre domn şi miniştri", în care se stipula că miniştrii erau numiţi şi revocaţi de către Domn, Adunările şi Domnul având dreptul de a-i acuza pe miniştri pentru faptele săvârşite în timpul exerciţiului funcţiunii şi de a-i trimite înaintea Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie. În niciun caz ordinul verbal sau în scris al Domnului nu putea apăra pe un ministru de răspundere. Potrivit art. 103 din Constituţie, Domnul nu putea să ierte sau să micşoreze pedeapsa hotărâtă miniştrilor de către Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie „decât numai după cererea Adunării care l-ar fi pus în acusaţiune".

Constituţia din anul 1923 a cuprins mai multe reglementări în legătură cu Guvernul, precizând că „Guvernul exercită puterea executivă în numele Regelui" şi că „miniştrii reuniţi alcătuiesc Consiliul de Miniştri, care este prezidat, cu titlu de preşedinte al acestuia, de către acela care a fost însărcinat de Rege cu formarea Guvernului"[1]. Rezultă deci, că textele constituţionale din acea vreme foloseau atât noţiunea de Consiliu de Miniştri, cât şi pe aceea de Guvern.

Unii autori consideră că, aşa cum le folosea Constituţia, noţiunea de „Consiliu de Miniştri" nu pare a fi sinonimă cu cea de „Guvern", sfera Guvernului fiind mai mare decât a Consiliului de Miniştri, căci, pe lângă miniştri, în Guvern mai intrau şi subsecretarii de stat[2].

Constituţia mai reglementa şi punerea sub urmărire a miniştrilor de către Corpurile legiuitoare, acuzarea fiind susţinută prin ministerul public, cazurile de răspundere şi pedepsele aplicabile miniştrilor urmând a fi reglementate prin Legea responsabilităţii ministeriale.

---

[1] Art. 92 din Constituţia Regatului României.

[2] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. 4, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 343.

Prin *Constituția din anul 1938* s-a instaurat dictatura regală, puterea executivă fiind exercitată, în numele Regelui, de către miniștri, nu de către Guvern, „în condițiunile stabilite de Constituție și pe a lor răspundere". Aceștia răspundeau politic numai față de Rege.

În această perioadă, Guvernul a fost aproape inexistent, caracterul lui fictiv devenind mai pregnant în timpul dictaturii militaro-fasciste, când Constituția a fost suspendată, învestindu-se cu puteri depline președintele Consiliului de Miniștri.

După 23 August 1944, prin Decretul regal nr. 1626/1944[1], completat cu Decretul regal nr. 1849/1944[2], cele mai multe din prevederile Constituției din 1923 au fost repuse în vigoare, Consiliul de Miniștri având principalul rol politic. În anumite perioade, Consiliul de Miniștri a exercitat și atribuții de ordin legislativ, fiind transformat într-un organ suprem al puterii de stat.

Prin *Constituția din anul 1948*, Guvernul era definit ca „organul suprem executiv și administrativ al Republicii Populare Române", compus din „președintele Consiliului de Miniștri, din unul sau mai mulți vicepreședinți și din miniștri care, împreună, alcătuiesc Consiliul de Miniștri".

Din redactarea acestor dispoziții constituționale rezultă că legiuitorul constituant din acea vreme a înțeles să pună semn de egalitate între Guvern și Consiliul de Miniștri, precum și între președintele Consiliului de Miniștri și prim-ministru.

În conformitate cu dispozițiile constituționale, Guvernul avea ca sarcină conducerea administrativă a statului. În acest sens, el avea competența de a coordona și de a da directive generale ministerelor de resort, de a dirija și planifica economia națională, de a realiza bugetul statului, de a asigura ordinea publică și securitatea statului, conducerea politică generală în domeniul relațiilor internaționale, de a organiza și înzestra armata și a anula deciziile ministerelor neconforme cu Constituția și legile. Rezultă deci, că organul suprem executiv dobândește un rol deosebit în conducerea și planificarea economiei, trăsătură esențială și specifică statului totalitar, bazat pe „proprietatea colectivă" și dirijism economic.

Guvernul era responsabil de activitatea sa și dădea seamă de ea în fața Marii Adunări Naționale, iar în intervalul dintre sesiuni, în fața Prezidiului Marii Adunări Naționale[3], care avea competența de a anula deciziile Guvernului neconforme cu Constituția sau cu legile.

Constituția din anul 1952 cuprindea un capitol distinct intitulat „Organele administrației de stat ale Republicii Populare Române". Din punct de vedere al terminologiei, dispozițiile constituționale utilizau, de această dată, numai noțiunea de Consiliu de Miniștri, precizând în mod expres componența acestuia[4].

Referitor la natura juridică a Consiliului de Miniștri, Constituția l-a calificat ca „organ suprem executiv și de dispoziție al puterii de stat" constituit de către Marea Adunare Națională.

---

[1] Decret nr. 1.626/1944 publicat în M. Of. nr. 202 din 2 septembrie 1944.

[2] Decret nr. 1.849/1944 publicat în M. Of. nr. 235 din 11 octombrie 1944.

[3] Art. 69 din Constituția Republicii Populare Române.

[4] Potrivit art. 43 din Constituție, Consiliul de Miniștri era format din: președintele Consiliului de Miniștri; vicepreședinții Consiliului de Miniștri; președintele Comitetului de Stat al Planificării; președintele Comisiei Controlului de Stat; miniștri; președintele Comitetului de Stat al Aprovizionării; președintele Comitetului de Stat pentru Colectarea Produselor Agricole; președintele Comitetului Învățământului Superior; președintele Comitetului pentru Cinematografie și președintele Comitetului pentru Artă.

În conformitate cu dispozițiile art. 47 din Constituție, Consiliul de Miniștri al Republicii Populare Române avea următoarele atribuții:

a) coordona și îndruma activitatea ministerelor și a celorlalte instituții subordonate lui;

b) lua măsuri pentru realizarea planului economiei naționale, a bugetului statului și în vederea consolidării sistemului bănesc și de credit;

c) lua măsuri în vederea asigurării ordinii publice, apărării intereselor statului și ocrotirii drepturilor cetățenilor;

d) exercita conducerea generală în domeniul relațiilor cu statele străine;

e) fixa contingentele anuale de cetățeni care urmau să fie chemați la îndeplinirea serviciului militar activ; conducea organizarea generală a forțelor armate ale țării;

f) înființa, după necesități, comitete și comisii speciale, precum și direcții generale pe lângă Consiliul de Miniștri pentru probleme economice, culturale, juridice și militare.

Consiliul de Miniștri putea emite hotărâri și dispoziții pe baza legilor în vigoare sau în vederea aplicării lor și controla executarea acestora. El era răspunzător și dădea socoteală de activitatea sa în fața Marii Adunări Naționale, iar în intervalul dintre sesiuni în fața Prezidiului Marii Adunări Naționale.

Potrivit *Constituției din anul 1965*, Consiliul de Miniștri era „organ suprem al administrației de stat", asigurând „conducerea generală a activității executive pe întreg teritoriul țării". Prin atribuțiile sale, Consiliul de Miniștri era subordonat partidului unic, condus de șeful statului, manifestându-se cu pregnanță accentele impuse de devenirea tot mai totalitară a regimului comunist în România.

După Revoluția din Decembrie 1989, prin Proclamația către țară din 22 decembrie 1989, s-au dizolvat structurile de putere existente, s-a demis Guvernul, întreaga putere de stat fiind preluată de Consiliul Frontului Salvării Naționale.

Decretul-Lege nr. 10/1989[1] a fost prima reglementare organică de după Revoluție referitoare la constituirea, organizarea și funcționarea Guvernului. Aceste reglementări au rămas în vigoare până în decembrie 1990 când a fost adoptată Legea nr. 37/1990 privind organizarea și funcționarea Guvernului[2]. În luna aprilie 2001 a fost adoptată Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor[3], care a abrogat vechea reglementare în materie.

2. Rolul Guvernului

Constituția României cuprinde, în cadrul Titlului III rezervat autorităților publice, în două capitole distincte, respectiv, Capitolele III și IV, norme de principiu cu privire la rolul, structura, învestitura și actele Guvernului, la răspunderea membrilor săi și la încetarea mandatului, la raporturile cu Parlamentul și la alte probleme care îi definesc natura juridică și locul în sistemul autorităților publice din România.

Rolul politic și administrativ al Guvernului este prevăzut în mod expres de art. 102 din Constituție, care statuează că *Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de*

[1] Decretul-Lege nr. 10/1989 publicat în M. Of. nr. 9 din 31 decembrie 1989.

[2] Legea nr. 37/1990 publicată în M. Of. nr. 137 din 8 decembrie 1990.

[3] Legea nr. 90/2001 publicată în M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001, cu modificările și completările ulterioare.

Parlament, asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice[1].

Alineatul (2) al aceluiaşi articol prevede că, *În îndeplinirea atribuţiilor sale, Guvernul cooperează cu organismele sociale interesate.*

Aceste dispoziţii consfinţesc deci, rolul Guvernului de factor politic în realizarea politicii interne şi externe a ţării şi de autoritate a administraţiei publice centrale, cu competenţă materială generală, constituantul român recurgând la teza doctrinei occidentale contemporane, după care *Guvernul este parlamentar prin origine şi guvernamental prin funcţie*[2].

Rolul politic al Guvernului decurge din originea sa parlamentară şi din „dependenţa" sa de Programul „acceptat" de Parlament. „Acceptarea" nu are ca efect decât acordarea încrederii Parlamentului pentru realizarea obiectivelor cuprinse în program, responsabilitatea înfăptuirii lor revenind în exclusivitate Guvernului.

Dispoziţiile art. 102 din Constituţie folosesc noţiunea de *„acceptare"*[3], şi nu pe aceea de *„aprobare"*, tocmai pentru a releva faptul că Parlamentul nu se face copărtaş la actul guvernării, la modul în care se realizează Programul de guvernare, ci dă numai „undă verde" liniilor sale directoare, Programul de guvernare fiind un document politic care aparţine în exclusivitate Guvernului.

Aşa cum se arată în literatura de specialitate[4], „Guvernul nu trebuie privit doar din perspectiva autorităţii care, alături de şeful statului, exercită puterea executivă. Guvernul, prin natura activităţii pe care o desfăşoară, este parte a sistemului autorităţilor administraţiei publice".

În acest sens, Guvernul are rolul de a exercita conducerea generală a administraţiei publice, în cadrul activităţii de organizare şi de executare a legii fiind stabilite raporturi juridice de drept administrativ care pot fi: *de subordonare ierarhică* (în raport cu ministerele, cu celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, cu prefecţii), *de colaborare* (în raport cu autorităţile administrative autonome) sau *de tutelă administrativă* (faţă de consiliile locale, primari şi consiliile judeţene).

Pentru realizarea programului de guvernare „acceptat" de Parlament, Guvernul cooperează şi cu organismele sociale nestatale (sindicate, patronate, partide politice, biserică), întrucât programul său cuprinde toate sferele vieţii economice şi sociale. Prin aceasta, legiuitorul constituant a consacrat un principiu general al activităţii Guvernului de realizare a sarcinilor sale, care garantează transparenţa lui, Guvernul nefiind o autoritate plasată în afara societăţii civile şi, cu atât mai puţin, deasupra acesteia. Această cooperare însă, exclude existenţa oricăror raporturi de subordonare între Guvern şi formele organizatorice ale societăţii civile.

---

[1] Potrivit art. 20 din Constituţia Franţei, Guvernul *stabileşte şi conduce* politica naţiunii, potrivit art. 45 alin. (3) din Constituţia Olandei, Guvernul *analizează şi decide* asupra politicii generale, conform art. 82 din Constituţia Greciei, Guvernul *defineşte şi conduce* politica generală a ţării – A se vedea Ştefan Deaconu, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Silviu Gabriel Barbu, Codex Constituţional, Constituţiile statelor membre ale Uniunii Europene, Ed. Monitorul Oficial, Bucureşti, 2015.

[2] A. Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Ed. Montchrestien, 1967, p. 210.

[3] Comisia de redactare a Proiectului de Constituţie a ajuns la această soluţie după discuţiile purtate cu experţii elveţieni. Vezi, în acest sens, A. Iorgovan, *Odiseea elaborării Constituţiei*, Ed. Uniunea Vatra Românească, Târgu-Mureş, 1998, p. 344-345.

[4] Ioan Alexandru, Mihaela Cărăuşan, Sorin Bucur, *Drept administrativ*, ed. a III-a revizuită şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009, p. 187.

Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor, plecând de la dispoziţiile constituţionale, precizează natura juridică a Guvernului şi îl defineşte în art. 1 alin. (1) ca fiind *autoritatea publică a puterii executive, care funcţionează în baza votului de încredere acordat de Parlament şi care asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice.*

Potrivit alin. (2) al aceluiaşi articol, *Guvernul are rolul de a asigura funcţionarea echilibrată şi dezvoltarea sistemului naţional economic şi social, precum şi racordarea acestuia la sistemul economic mondial în condiţiile promovării intereselor naţionale.*

3. Procedura de învestitură a Guvernului

Aşa cum s-a arătat şi la capitolul destinat instituţiei Preşedintelui României, procedura de învestitură a Guvernului reprezintă complexul de acte şi fapte juridice, precum şi procedurile corespunzătoare cerute de Constituţie pentru a fi în prezenţa unei echipe Guvernamentale constituţionale şi legitime.

Potrivit Constituţiei, procedura de învestitură a Guvernului, cuprinde 4 etape:

1. desemnarea candidatului pentru funcţia de prim-ministru de către Preşedintele României;

2. solicitarea votului de încredere de către candidatul la funcţia de prim-ministru;

3. acordarea votului de încredere de către Parlament;

4. numirea Guvernului de către Preşedintele României pe baza votului de încredere acordat de Parlament.

În prima etapă, potrivit art. 103 alin. (1) din Constituţie, *Preşedintele României desemnează un candidat pentru funcţia de prim-ministru, în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament.*

Aceasta este, aşa cum s-a mai arătat, o etapă esenţialmente politică, în care şeful statului, exercitând funcţia de mediere, organizează consultări politice cu partidele reprezentate în Parlament, în scopul obţinerii unui sprijin majoritar pentru persoana care va candida la funcţia de prim-ministru. Candidatul la funcţia de prim-ministru poate fi desemnat din rândul parlamentarilor, dar poate fi şi din afara Parlamentului, poate fi membru al unui partid politic, dar poate fi şi un tehnocrat.

Din redactarea textului constituţional nu rezultă obligaţia Preşedintelui României de a desemna drept candidat la funcţia de prim-ministru persoana propusă de formaţiunile politice reprezentate în Parlament în urma consultărilor.

Considerăm că, urmare a acestor consultări, trebuie să se realizeze un consens, căci altfel, care ar mai fi raţiunea pentru care legiuitorul constituant a impus Preşedintelui României necesitatea consultării cu partidele reprezentate în Parlament, dacă nu realizarea sprijinului politic pentru candidatul care va fi desemnat?

În plus, trebuie subliniat că în sistemul nostru constituţional, Guvernul este expresia politică a Parlamentului, căci prin Legea fundamentală instrumentul prin care se învesteşte Guvernul, respectiv prin care se retrage încrederea acestuia, este conferit Parlamentului, nu Preşedintelui României, astfel că o nesocotire a voinţei autorităţii legislative nu poate avea ca efect decât respingerea solicitării de învestitură, aşa cum, de altfel, s-a întâmplat uneori în practică.

În a doua etapă a procedurii de învestitură au loc consultări politice între candidatul la funcția de prim-ministru și partidul sau alianța politică ce a susținut desemnarea sa, în vederea întocmirii listei complete a noului Guvern și a Programului de guvernare.

Consultările se întind pe o perioadă de 10 zile, termen în care candidatul la funcția de prim-ministru trebuie să formeze Guvernul, să elaboreze Programul de guvernare și să ceară Parlamentului votul de încredere. Dacă acest lucru nu poate fi realizat în termen de 10 zile, candidatul la funcția de prim-ministru va depune mandatul încredințat de Președintele României[1]. Așadar, depunerea mandatului se poate realiza dacă, în cadrul negocierilor politice ce au loc, nu este posibilă stabilirea unei formule guvernamentale.

În cadrul celor 10 zile sau la împlinirea acestui termen, Președintele României poate retrage mandatul acordat candidatului la funcția de prim-ministru, mai ales dacă impasul creat este cert, iar candidatul desemnat nu și-a depus mandatul, împiedicând astfel, desfășurarea procedurii de formare a noului Guvern. Ca efect al acestei retrageri, Președintele va începe noi consultări în vederea desemnării unei alte persoane drept candidat pentru funcția de prim-ministru.

Respectarea termenului de 10 zile prevăzut de Constituție reprezintă o obligație pentru candidatul la funcția de prim-ministru și limita de la care Președintele poate retrage candidatului mandatul încredințat, pentru începerea unor noi negocieri.

În cea de-a treia etapă, are loc procedura pentru acordarea votului de încredere. Astfel, birourile permanente ale celor două Camere ale Parlamentului vor asigura multiplicarea și difuzarea către deputați și senatori a programului și listei Guvernului, de îndată ce acestea au fost primite de la candidatul desemnat pentru funcția de prim-ministru.

Birourile permanente stabilesc data ședinței comune, la cel mult 15 zile de la primirea programului și listei Guvernului, luând, totodată, măsuri pentru convocarea deputaților și senatorilor.

Fiecare candidat pentru funcția de ministru, înscris pe lista Guvernului, va fi audiat, în ședința comună, de către comisiile permanente ale celor două Camere al căror obiect de activitate corespunde sferei de competență a viitorului ministru. În urma audierii, comisiile vor întocmi un aviz comun consultativ, motivat, pe care îl vor prezenta candidatului pentru funcția de prim-ministru.

Dacă, în urma audierii, un candidat pentru funcția de ministru a primit aviz nefavorabil, candidatul desemnat pentru funcția de prim-ministru poate prezenta o nouă propunere sau poate să mențină propunerea inițială. Dacă va fi nominalizată o altă persoană pentru funcția de ministru, aceasta va fi audiată, iar votul pentru acordarea încrederii Guvernului se va da după depunerea unui nou aviz.

Președintele care conduce ședința comuna a Camerelor Parlamentului, după aprobarea ordinii de zi, dă cuvântul candidatului desemnat pentru funcția de prim-ministru, în vederea prezentării programului și a listei Guvernului. În continuare, președintele dă cuvântul și reprezentanților grupurilor parlamentare din Camera Deputaților și Senat, la cererea acestora, pentru exprimarea punctelor de vedere cu privire la programul și lista Guvernului.

[1] Prin Decretul nr. 1643/2009 publicat în M. Of. nr. 758 din 6 noiembrie 2009, Președintele României a desemnat candidatul la funcția de prim-ministru. Pe data de 9 noiembrie 2009, candidatul desemnat a transmis Parlamentului lista cu membrii cabinetului. Parlamentul a depășit însă, termenul de 15 zile pentru audierea membrilor noului Cabinet și pentru acordarea votului de învestitură. Candidatul desemnat și-a depus mandatul la data de 15 decembrie 2009.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

După încheierea dezbaterilor se supune la vot propunerea de acordare a încrederii Guvernului. Votul este secret şi se exprimă prin bile.

Hotărârea Parlamentului privind acordarea votului de încredere se semnează de preşedintele Camerei Deputaţilor şi preşedintele Senatului şi se înaintează de îndată Preşedintelui României spre a proceda la numirea Guvernului.

Votul de încredere acordat de Parlament priveşte acceptarea în bloc atât a listei Guvernului, cât şi a Programului de guvernare şi „marchează încheierea «contractului de guvernare» între Parlament şi candidatul desemnat pentru funcţia de prim-ministru"[1].

În cazul neacordării votului de încredere pentru formarea Guvernului, Parlamentul, sub semnătura preşedinţilor celor două Camere, aduce de îndată această situaţie la cunoştinţa Preşedintelui României, în vederea desemnării unui alt candidat pentru funcţia de prim-ministru. Aşadar, procedura de învestitură se reia prin organizarea de noi consultări politice de către Preşedintele României, pentru desemnarea unui nou candidat pentru funcţia de prim-ministru.

Actul simetric votului de încredere este moţiunea de cenzură, prin adoptarea căreia Parlamentul retrage Guvernului încrederea acordată, Guvernul fiind demis.

În cea de-a patra etapă, are loc numirea Guvernului de către Preşedintele României, prin decret, pe baza votului de încredere acordat de Parlament[2].

Guvernul, în ansamblul său, şi fiecare dintre membrii săi îşi exercită mandatul numai după depunerea jurământului prevăzut de lege în faţa Preşedintelui României.

Jurământul membrilor Guvernului este acelaşi cu cel al Preşedintelui României, soluţie legislativă firească, întrucât cele două autorităţi fac parte din aceeaşi putere şi sunt expresia structurii bicefale a puterii executive: şeful statului şi Guvern.

Încheierea procedurii de învestire, prin numirea Guvernului de către şeful statului şi depunerea jurământului de membrii noului Guvern, are drept consecinţă naşterea raporturilor juridice între Guvern şi Parlament, precum şi între Guvern şi Preşedintele României.

Din acest moment, Guvernul dobândeşte dreptul de iniţiativă legislativă şi dreptul de a participa la lucrările Parlamentului, iar Parlamentul poate exercita controlul parlamentar asupra Guvernului şi îi poate retrage încrederea acordată.

Tot din acest moment începe conlucrarea dintre Guvern şi Preşedintele României, prin formele şi modalităţile reglementate de Constituţie, dintre care amintim: contrasemnarea decretelor Preşedintelui României de către prim-ministru, revocarea şi numirea unor membri ai Guvernului la propunerea prim-ministrului, consultarea Guvernului, participarea Preşedintelui României la şedinţele Guvernului.

4. Componenţa Guvernului

Componenţa Guvernului este prevăzută de dispoziţiile art. 102 alin. (3) din Constituţie şi de art. 3 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor.

---

[1] Antonie Iorgovan, *op. cit.*, p. 362.

[2] Prin Decretul nr. 857/2015 publicat în M. Of. nr. 8554 din noiembrie 2015, Preşedintele României a numit Guvernul României.

În acest sens, Legea fundamentală statuează că *Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniştri şi alţi membri stabiliţi prin lege organică.*

Sub aspectul componenţei Guvernului, legiuitorul constituant a prevăzut prin norma de la art. 102 alin. (3), existenţa unor raporturi juridice *egale* între toţi membrii Guvernului, inclusiv în raport cu cei „stabiliţi prin lege organică", consacrând, aşa cum pe bună dreptate observa profesorul Antonie Iorgovan, „o formulă de Guvern fără scară ierarhică interioară"[1].

Constituţia nu face nicio referire la numărul membrilor Guvernului, respectiv al miniştrilor şi al „altor membri", singura precizare fiind aceea că „alţi membri" se stabilesc prin lege organică.

Legea nr. 90/2001 nu se referă nici ea la numărul membrilor Guvernului, însă introduce în componenţa Guvernului, în afara membrilor prevăzuţi de Constituţie, şi funcţia de *„viceprim-ministru"*[2], *„miniştri de stat*[3]", precum şi aşa-numiţii *„miniştri-delegaţi* cu însărcinări speciale pe lângă prim-ministru".

În acest sens, art. 3 din lege statuează că *din Guvern pot face parte viceprim-miniştri, miniştri de stat, precum şi miniştri-delegaţi cu însărcinări speciale pe lângă prim-ministru, prevăzuţi în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere.*

Totodată, este de reţinut că atât Constituţia, cât şi Legea nr. 90/2001, nu stabilesc nici numărul ministerelor, nici nominalizarea acestora. Sub acest aspect, menţionăm că singura Constituţie care a prevăzut în mod expres ministerele este Constituţia din anul 1952, care a stabilit un număr de 28 de ministere[4].

Referitor la soluţiile pe care viaţa politică din România le-a impus şi le-a experimentat după intrarea în vigoare a Constituţiei, menţionăm că au fost adoptate diverse formule privitoare la componenţa, structura şi organizarea internă a Guvernului. Astfel, dacă ne referim la numărul membrilor Guvernului, putem menţiona că acesta a oscilat între 21 şi 28 de membri.

După alegerile din noiembrie 2000, Guvernul a avut în componenţă un număr de 27 membri: prim-ministru, 24 de miniştri şi 2 miniştri-delegaţi. După remanierea guvernamentală din luna iunie 2003, acest număr s-a redus la 21. În luna martie 2004 a avut loc o altă remaniere guvernamentală în urma căreia Guvernul a avut 24 de membri.

---

[1] Antonie Iorgovan, *op. cit.*, p. 365.

[2] Funcţia de *viceprim-ministru* a fost introdusă prin O.U.G. nr. 221/2008 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor, publicată în M. Of. nr. 882 din 24 decembrie 2008, aprobată prin Legea nr. 186/2009.

[3] Funcţia de *ministru de stat* şi *ministru delegat cu însărcinări speciale pe lângă prim-ministru* au fost introduse prin Legea nr. 23/2004 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor, publicată în M. Of. nr. 187 din 3 martie 2004.

[4] Potrivit art. 50 din Constituţie, ministerele Republicii Populare Române erau următoarele: Ministerul Afacerilor Externe; Ministerul Afacerilor Interne; Ministerul Agriculturii; Ministerul Comerţului Exterior; Ministerul Comerţului Interior; Ministerul Construcţiilor şi al Industriei Materialelor de Construcţii; Ministerul Cultelor; Ministerul Energiei Electrice şi Industriei Electrotehnice; Ministerul Finanţelor; Ministerul Forţelor Armate; Ministerul Gospodăriilor Agricole de Stat; Ministerul Gospodăriei Comunale şi Industriei Locale; Ministerul Gospodăriei Silvice; Ministerul Industriei Alimentare; Ministerul Industriei Cărnii, Peştelui şi Laptelui; Ministerul Industriei Cărbunelui; Ministerul Industriei Chimice; Ministerul Industriei Metalurgice; Ministerul Industriei Petrolului; Ministerul Industriei Lemnului, Hârtiei şi Celulozei; Ministerul Industriei Uşoare; Ministerul Învăţământului Public; Ministerul Justiţiei; Ministerul Poştelor şi Telecomunicaţiilor; Ministerul Prevederilor Sociale; Ministerul Sănătăţii; Ministerul Securităţii Statului; Ministerul Transporturilor.

După alegerile din anul 2004, Guvernul a fost alcătuit din 25 de membri: prim-ministru, 3 miniştri de stat fără portofoliu, 15 miniştri şi 6 miniştri delegaţi cu însărcinări speciale pe lângă prim-ministru.

La 1 noiembrie 2006 Guvernul avea 24 de membri, pentru ca în urma alegerilor din anul 2008 Guvernul să aibă 21 de membri. Ca urmare a demiterii Guvernului prin adoptarea de către Parlament a moţiunii de cenzură[1], Guvernul învestit la sfârşitul anului 2009[2] a avut în componenţă 17 membri: prim-ministru, un viceprim-ministru şi 15 miniştri.

În februarie 2012, Guvernul era format din 18 membri, fără a avea în componenţă vreun ministru de stat sau ministru delegat. În mai 2012, Guvernul era alcătuit din 21 de membri, având un viceprim-ministru, care era şi ministrul finanţelor, şi 3 miniştri delegaţi. În urma alegerilor din anul 2012, Guvernul a fost alcătuit din 28 de membri, din care: prim-ministrul, 3 viceprim-miniştri, din care doi aveau şi calitatea de ministru, 15 miniştri şi 9 miniştri delegaţi.

În noiembrie 2015, după demiterea Guvernului ca urmare a demisiei prim-ministrului, Guvernul a avut 23 de membri, în componenţă regăsindu-se 2 viceprim-miniştri, care aveau şi calitatea de ministru, 2 miniştri delegaţi, precum şi şeful Cancelariei prim-ministrului.

În ianuarie 2017, Guvernul a avut în componenţă 27 de membri, dintre care 2 viceprim-miniştri, care aveau şi portofoliul unor ministere şi doi miniştri delegaţi. Ca urmare a moţiunii de cenzură, acest Guvern a fost demis, iar Guvernul învestit în iunie 2017 are în componenţă 28 de membri: prim-ministrul, 3 viceprim-miniştri, doi având şi calitatea de ministru, 22 de miniştri şi 2 miniştri delegaţi.

În lipsa unei norme de natură constituţională ori de natură organică, prin care să se precizeze numărul de membri ai Guvernului, acesta este stabilit în mod explicit prin hotărârea Parlamentului, adică prin hotărârea de acordare a votului de încredere Guvernului sau prin hotărârea de aprobare a modificării structurii sau compoziţiei politice a Guvernului, ca urmare a remanierii guvernamentale.

Menţionăm că în reglementarea anterioară referitoare la Guvern, respectiv în Legea nr. 37/1990 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului, se prevedea că din Guvern făceau parte, în afară de miniştri, şi „miniştri de stat" şi chiar „secretari de stat", iar *în practică*, începând cu alegerile din 1996, la aceştia s-au mai adăugat şi „miniştrii-delegaţi pe lângă prim-ministru", deşi această categorie de membri ai Guvernului a fost consacrată legislativ abia în anul 2004. În aceeaşi ordine de idei, amintim şi Guvernul format în urma alegerilor din noiembrie 2000, care a avut în componenţă doi miniştri-delegaţi: unul la Ministerul Integrării Europene, care avea şi calitatea de negociator-şef cu Uniunea Europeană, şi unul la Ministerul Educaţiei şi Cercetării, care răspundea de activitatea de cercetare.

Este de necontestat faptul că rolul principal în cadrul Guvernului îl are ***prim-ministrul***. Sub acest aspect, atât prevederile art. 102 alin. (3) din Constituţie, cât şi cele ale art. 3 alin. (1) din Legea nr. 90/2001, debutează cu sintagma „Guvernul este alcătuit din *primul-ministru*", punând astfel, în mod firesc, în prim-planul echipei guvernamentale această funcţie publică.

---

[1] Hotărârea Parlamentului nr. 36 din 13 octombrie 2009 pentru adoptarea moţiunii de cenzură şi retragerea încrederii Guvernului, publicată în M. Of. nr. 692 din 14 octombrie 2009.

[2] Hotărârea Parlamentului nr. 39 din 23 decembrie 2009 pentru acordarea încrederii Guvernului, publicată în M. Of. nr. 907 din 23 decembrie 2009.

Rolul principal al acestuia se conturează chiar din prima etapă a procedurii de învestitură a Guvernului când, în calitate de candidat la funcția de prim-ministru, formează echipa guvernamentală și solicită votul de încredere al Parlamentului.

Ulterior, pe parcursul exercitării mandatului, prim-ministrul poate propune revocarea și numirea unor membri ai Guvernului în cadrul remanierilor guvernamentale.

Mai mult, „soarta" Guvernului este legată de persoana prim-ministrului, care, dacă se află în unul din cazurile de încetare a funcției de membru al Guvernului, cu excepția revocării, ori dacă este în imposibilitate de a-și exercita mandatul mai mult de 45 de zile, determină demiterea Guvernului.

Și în cadrul ședințelor Guvernului se manifestă rolul principal al prim-ministrului, în sensul că, în măsura în care nu se realizează consensul în luarea deciziilor, soluția este hotărâtă de acesta.

Profesorul Antonie Iorgovan considera chiar, că „funcția politică cea mai importantă a țării este funcția de prim-ministru, neavând relevanță cine ocupă această funcție, o personalitate neutră față de partidele politice ce și-au asumat responsabilitatea guvernării sau un lider al acestor partide".

Pe planul puterii executive, prim-ministrul conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, cu respectarea atribuțiilor legale care le revin.

Prim-ministrul reprezintă Guvernul în relațiile acestuia cu Parlamentul, Președintele României, Înalta Curte de Casație și Justiție, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, celelalte autorități și instituții publice, partidele și alianțele politice, sindicatele, alte organizații guvernamentale și neguvernamentale, precum și în relațiile internaționale.

Totodată, prim-ministrul este vicepreședintele Consiliului Suprem de Apărare a Țării și exercită toate atribuțiile care derivă din această calitate.

În conformitate cu prevederile art. 15 din Legea nt.90/2001, prim-ministrul numește și eliberează din funcție:

– conducătorii organelor de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, cu excepția persoanelor care au calitatea de membru al Guvernului;

– secretarul general și secretarii generali adjuncți ai Guvernului, în cazul utilizării acestor funcții;

– secretarii de stat și consilierii de stat din cadrul aparatului de lucru al Guvernului;

– secretarii și subsecretarii de stat;

– alte persoane care îndeplinesc funcții publice, în cazurile prevăzute de lege.

Prim-ministrul prezintă Camerei Deputaților și Senatului rapoarte și declarații cu privire la politica Guvernului și răspunde la întrebările și interpelările care îi sunt adresate de către deputați sau senatori. El poate desemna un membru al Guvernului să răspundă la întrebările și interpelările adresate Guvernului de către deputați sau senatori, în funcție de domeniul de activitate care formează obiectul întrebării ori interpelării.

Așa cum am arătat la capitolul rezervat Președintelui României, prim-ministrul contrasemnează decretele emise de Președintele României, în cazul în care Constituția prevede obligativitatea contrasemnării acestora.

Prim-ministrul coordonează, prin Secretariatul General al Guvernului, o serie de instituții publice și organe de specialitate ale administrației publice centrale care se află în subordinea Guvernului, dintre care amintim:

– Agenția Națională Anti-Doping, instituție publică cu personalitate juridică

– Agenția Națională pentru Resurse Minerale, organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică

– Agenția Națională pentru Romi, organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică

– Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților, organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică

– Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare, instituție publică de interes național, cu personalitate juridică

– Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor, organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică

– Institutul de Investigare a Crimelor Comunismului și Memoria Exilului Românesc, instituție publică cu personalitate juridică

– Institutul Național de Statistică, organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică

– Oficiul Național pentru Jocuri de Noroc, organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică

– Laboratorul de Control Doping, instituție publică cu personalitate juridică.

În îndeplinirea atribuțiilor care îi revin, prim-ministrul emite *decizii*, în condițiile legii.

În scopul rezolvării unor probleme operative, prim-ministrul poate constitui, prin decizie, consilii, comisii sau colective interministeriale.

Prim-ministrul îndeplinește orice alte atribuții prevăzute de Constituție și lege sau care decurg din rolul și funcțiile Guvernului.

Referitor la ***viceprim-ministru***, trebuie să menționăm că de-a lungul timpului, acesta fie a coordonat unul sau mai multe domenii de activitate, fie a deținut această funcție concomitent cu funcția de ministru. În Guvernul învestit în iunie 2017, doi dintre viceprim-miniștri au și calitatea de ministru, unul conducând Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene, iar celălalt Ministerul Mediului, cel de-al treilea viceprim-ministru neavând portofoliu.

Cheltuielile necesare desfășurării activității viceprim-ministrului fără portofoliu și a cabinetului acestuia se asigură de la bugetul de stat, prin bugetul Secretariatului General al Guvernului.

Referitor la ***miniștrii de stat***, reamintim dispozițiile art. 3 alin. (2) din Legea nr. 90/2001[1], potrivit cărora din Guvern pot face parte și miniștri de stat *prevăzuți* în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere.

Din redactare, rezultă că acest text are în vedere procedura de învestitură a Guvernului, finalizată cu acordarea votului de încredere, când miniștrii de stat se regăsesc pe lista membrilor Guvernului acceptată de Parlament.

O altă normă care se referă la miniștrii de stat este prevăzută în art. 37 care, în alin. (1), reglementează posibilitatea prim-ministrului de a cere Parlamentului aprobarea pentru modificarea structurii Guvernului, iar în alin. (2) reglementează posibilitatea acestuia de a solicita ca *unii dintre miniștri* să aibă și calitatea de ministru de stat pentru coordonarea activității unor ministere[2].

---

[1] Art. 3 alin. (2) din Legea nr. 90/2001 a fost modificat prin Legea nr. 23/2004, publicată în M. Of. nr. 187 din 3 martie 2004.

[2] Alin. (2) al art. 37 a fost introdus prin Legea nr. 23/2004.

Rezultă deci, că în această ultimă situație, este reglementată posibilitatea prim-ministrului ca, pe durata exercitării mandatului Guvernului, adică ulterior acordării votului de încredere de către Parlament, să solicite organului legislativ al țării, în cadrul unei remanieri guvernamentale care afectează structura Guvernului, ca *unii dintre miniștri* să dobândească și calitatea de ministru de stat. În acest caz, calitatea de ministru de stat nu o poate avea decât persoana care exercită și funcția de ministru, sau, cu alte cuvinte, numai un ministru poate deține și calitatea de ministru de stat.

Ținând seama de această ultimă dispoziție legală, ar rezulta că miniștrii de stat nici nu ar reprezenta o nouă categorie de membri ai Guvernului, de vreme ce ei trebuie să fie în primul rând *miniștri* pentru a putea să aibă și calitatea de miniștri de stat.

În urma remanierii guvernamentale din luna martie 2004, au fost numiți 3 miniștri de stat, dintre care doi aveau și calitatea de ministru, conducând Ministerul Economiei și Comerțului, respectiv Ministerul Administrației și Internelor, cel de-al treilea coordonând activitățile din domeniile apărării naționale, integrării europene și justiției, fără însă a îndeplini și funcția de ministru.

Așa cum am arătat anterior, în timp, în cadrul unor Guverne nu a existat funcția de ministru de stat. Nici în Guvernul actual, învestit în iunie 2017, nu există această categorie de membri ai Guvernului.

Referitor la atribuțiile miniștrilor de stat, potrivit art. 53 alin. (4) din Legea nr. 90/2001, aceștia *„coordonează,* sub conducerea nemijlocită a prim-ministrului, realizarea programului de guvernare acceptat de Parlament într-un domeniu de activitate, scop în care *conlucrează* cu miniștrii care răspund de îndeplinirea acestui program în cadrul ministerelor pe care la conduc"[1].

Așadar, miniștrii de stat nu pot emite acte juridice cu caracter obligatoriu, ci ei pot recomanda sau propune Guvernului ori ministrului cu care conlucrează în respectivul domeniu de activitate să adopte unele măsuri pentru îmbunătățirea activității în realizarea Programului de guvernare.

De asemenea, trebuie menționat și faptul că miniștrii de stat nu dispun de un veritabil aparat de lucru, așa cum acesta este organizat în cadrul ministerelor, ci, atunci când a existat această funcție, în cadrul aparatului de lucru al Guvernului a fost înființată o structură restrânsă care să-l deservească pe ministrul de stat.

Cu privire la norma care a introdus funcția de ministru de stat din cuprinsul Legii nr. 23/2004 pentru modificarea și completarea Legii nr. 90/2001[2], amintim că un grup de 54 de deputați și un grup de 25 de senatori au declanșat controlul de constituționalitate asupra dispozițiilor referitoare la componența Guvernului din această lege.

Prin cele două sesizări s-a solicitat Curții Constituționale să se constate că prevederile art. 3 alin. (2) din lege sunt neconstituționale, pentru următoarele motive:

Prevederile legale criticate ar fi contrare dispozițiilor art. 102 alin. (3) din Constituție, republicată, care precizează că Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică. Din interpretarea acestei dispoziții constituționale rezultă că legiuitorul constituant a dorit „să consacre o formulă de guvern fără scară ierarhică interioară".

---

[1] Alin. (4) al art. 53 a fost introdus prin Legea nr. 23/2004.

[2] Deciziile nr. 88 și 89 din 3 martie 2004, publicate în M. Of. nr. 226 din 15 martie 2004.

În sesizarea lor, parlamentarii au susținut, în aceeași ordine de argumentare, că „enumerările într-o propoziție au semnificație foarte precisă" și, întrucât, în textul constituțional menționat, „între funcția de prim-ministru și funcția de ministru de stat este pusă virgulă, rezultă logic că ceea ce urmează după funcția de ministru poate fi echivalentul acestei funcții ori o funcție mai mică în grad sau importanță și, în niciun caz, o funcție superioară". Față de aceste argumente, „categoria miniștrilor de stat" era în contradicție cu dispozițiile constituționale menționate.

Sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului pentru a prezenta punctele lor de vedere.

Președintele Camerei Deputaților a considerat nefondată critica formulată, întrucât această funcție era stabilită prin lege organică, așa cum cere dispoziția constituțională. Enumerarea funcțiilor are caracter exemplificativ, funcția de ministru fiind comună oricărui cabinet. S-a mai susținut că este la latitudinea prim-ministrului ca, având acordul Parlamentului, să-și organizeze cabinetul potrivit intereselor și priorităților naționale.

În punctul său de vedere, președintele Senatului a arătat că autorii au pus în discuție numai funcția ministrului de stat, nu și pe cea a ministrului-delegat, deși nici aceasta nu este prevăzută de dispozițiile art. 102 alin. (3) din Constituție.

Guvernul a menționat în punctul său de vedere că „pot avea calitatea de miniștri și alte persoane, cum ar fi miniștri de stat, miniștri fără portofoliu, miniștri delegați, dacă prin lege organică, respectiv prin legea de organizare a Guvernului, prevăzută la art. 73 alin. (3) lit. e) din Constituție, se prevăd asemenea funcții". Dispozițiile art. 102 alin. (3) din Constituție fac o enumerare exemplificativă a funcțiilor din componența Guvernului care, cu excepția prim-ministrului, nu se află în relație ierarhică.

Curtea Constituțională, examinând sesizarea, punctele de vedere ale președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, precum și dispozițiile criticate, făcând comparație cu textul inițial al legii, a statuat că noutatea constă în introducerea funcției de *„ministru de stat"* și *„miniștri delegați cu însărcinări speciale pe lângă prim-ministru"* printre funcțiile care intră în alcătuirea Guvernului.

Curtea a considerat că legiuitorul constituant a reglementat modul de alcătuire a Guvernului într-o manieră suplă, care permite acestei autorități publice ca, în scopul realizării programului său de guvernare aprobat prin acordarea votului de încredere de către Parlament, să propună o structură în raport cu obiectivele pe care trebuie să le realizeze. Este evident că legiuitorul constituant nu a reglementat într-o manieră rigidă modul de alcătuire a Guvernului prin nominalizarea tuturor ministerelor.

De asemenea, Curtea a mai apreciat că utilizarea de către legiuitorul ordinar a categoriilor de *„miniștri de stat"* sau de *„miniștri delegați cu însărcinări speciale pe lângă prim-ministru"* are menirea să distingă caracterul însărcinărilor miniștrilor, și anume dacă dețin sau nu portofolii ministeriale, specificul atribuțiilor lor în organizarea Guvernului potrivit diviziunii și specializării activității ministerelor.

Așa fiind, Curtea a concluzionat că noțiunea de „miniștri", ca de altfel și cea de „membri ai Guvernului" sunt utilizate în sens generic și permit, așadar, includerea în sfera lor și a funcției de *„ministru de stat"*, *„ministru-delegat cu însărcinări speciale pe lângă prim-ministru"*, *„ministru fără portofoliu" etc.*

Cu privire la categoria ***„miniștrilor-delegați cu însărcinări speciale pe lângă prim-ministru"***, având în vedere decizia Curții Constituționale de mai sus, rezultă că

aceasta reprezintă şi ea expresia dispoziţiei constituţionale care statuează că din Guvern fac parte şi „alţi membri stabiliţi prin lege organică".

S-ar putea face, totuşi, câteva discuţii pornind chiar de la denumirea acestei funcţii. Astfel, din norma constituţională nu rezultă în niciun fel faptul că ceilalţi membri ai Guvernului (alţii decât miniştrii) ar trebui să aibă „însărcinări speciale pe lângă prim-ministru", cu atât mai mult cu cât legea nici nu precizează ce ar trebui să se înţeleagă prin expresia „însărcinări speciale". Or, prin această denumire, s-ar putea înţelege că „miniştrii-delegaţi" s-ar putea plasa într-un gen aparte de raporturi juridice faţă de prim-ministru, raporturi juridice pe care nu le-ar avea şi ceilalţi membri ai Guvernului.

Pe de altă parte, având în vedere că miniştrii-delegaţi pot ocupa funcţii de demnitate publică în cadrul unor ministere (aşa cum a fost cazul Ministerului Integrării Europene, Ministerului Administraţiei şi Internelor, Ministerului Muncii, Solidarităţii Sociale şi Familiei, Ministerului Economiei şi Comerţului şi, în Guvernul actual, în cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale, Administraţiei Publice şi Fondurilor Europene şi în cadrul Ministerului Afacerilor Externe), conducând anumite activităţi în cadrul acestora, rezultă că miniştrii-delegaţi se află într-o categorie specială de raporturi juridice şi cu ministrul care conduce respectivul minister, chiar dacă ei au şi calitatea de membri ai Guvernului.

Deşi Legea nr. 90/2001 consacră funcţia de „ministru-delegat cu însărcinări speciale pe lângă prim-ministru", ea nu face nicio precizare cu privire la desfăşurarea activităţii acestuia în cadrul ministerului, la raporturile juridice dintre ministru şi respectivul ministru-delegat. Apreciem că acest lucru s-ar fi impus cu necesitate, având în vedere că miniştrii-delegaţi, potrivit denumirii, nu exercită atribuţiile „delegate" de către ministru, aşa cum exercită secretarii de stat, ci „însărcinări speciale pe lângă prim-ministru", ceea ce le conferă o altă poziţie juridică faţă de secretarii de stat.

Această situaţie este de natură a crea un statut juridic aparte ministrului-delegat: pe de o parte, ca membru al Guvernului, el are un statut juridic identic cu cel al ministrului, luând parte cu drepturi egale la dezbaterea şi adoptarea proiectelor de acte normative şi a măsurilor dispuse de Guvern, în timp ce, pe de altă parte, în cadrul ministerului, el ar trebui să colaboreze cu ministrul care asigură conducerea generală a ministerului.

O situaţie aparte a fost creată în urma remanierii guvernamentale din anul 2003, când prin O.U.G. nr. 64/2003 a fost înfiinţată Autoritatea Naţională de Control[1], organ de specialitate al administraţiei publice centrale, cu personalitate juridică, în subordinea Guvernului, *condusă* de *ministrul-delegat* pentru coordonarea autorităţilor de control. De această dată, ministrul-delegat nu îşi mai desfăşura activitatea în cadrul unui minister, răspunzând de o anume activitate, ci era chiar *conducător* al unui organ de specialitate din subordinea Guvernului.

Prin O.U.G. nr. 1/2017 pentru stabilirea unor măsuri în domeniul administraţiei publice centrale şi pentru modificarea şi completarea unor acte normative[2], s-au adus clarificări cu

[1] Autoritatea Naţională de Control a fost înfiinţată prin art. 16 din Ordonanţa de urgenţă nr. 64/2003 pentru stabilirea unor măsuri privind înfiinţarea, organizarea, reorganizarea sau funcţionarea unor structuri din cadrul aparatului de lucru al Guvernului, a ministerelor, a altor organe de specialitate ale administraţiei publice centrale şi a unor instituţii publice, publicată în M. Of. nr. 464 din 29 iunie 2003, şi a fost desfiinţată prin O.U.G. nr. 49/2005, publicată în M. Of. nr. 517 din 17 iunie 2005.

[2] O.U.G. nr. 1/2017 publicată în M. Of. nr. 12 din 5 ianuarie 2017, cu modificările şi completările ulterioare.

privire la competența miniștrilor delegați care își desfășoară activitatea în cadrul unor ministere. Astfel, miniștrii delegați avizează proiectele de acte normative, respectiv contrasemnează actele normative adoptate potrivit legii, corespunzător domeniilor pentru care au fost învestiți, alături de ministru.

În exercitarea atribuțiilor, miniștri delegați pot emite, ca și miniștrii, ordine și instrucțiuni, însă numai în domeniile pentru care au fost învestiți. De asemenea, cu excepția cheltuielilor generale de funcționare, miniștri delegați pot îndeplini atribuțiile ordonatorului principal de credite în domeniul pentru care au fost învestiți, în baza și în limitele stabilite prin ordin al ministrului.

De-a lungul timpului, în componența Guvernului s-au regăsit între 2 și 9 miniștri-delegați. Astfel, dacă în urma alegerilor din anul 2000, Guvernul avea în componență 2 miniștri-delegați, în urma remanierii guvernamentale din luna iunie 2003 numărul miniștrilor delegați[1] a crescut la 6. La aceștia, ca urmare a remanierii guvernamentale din luna martie 2004, s-a adăugat un al șaptelea ministru-delegat pentru controlul implementării programelor cu finanțare internațională și urmărirea aplicării acquis-ului comunitar, în timp ce Guvernul învestit în decembrie 2012 a avut în componență 9 miniștri delegați.

Guvernul învestit la sfârșitul anului 2008, Guvernul învestit la finele anului 2009 și Guvernul învestit în februarie 2012 nu au avut în componență niciun ministru delegat, pentru ca Guvernele învestite în ianuarie, respectiv iunie 2017 să aibă câte 2 miniștri delegați.

Cu privire la componența Guvernului, s-ar mai putea avansa și ideea „miniștrilor fără portofoliu", însă această noțiune nu este expres utilizată de legislație, niciunul dintre membrii Guvernului nefiind definit ca atare. S-ar putea asocia categoria miniștrilor fără portofoliu viceprim-miniștrilor și miniștrilor de stat, atunci când aceștia nu au și calitatea de ministru.

În literatura de specialitate mai veche s-a precizat că sunt miniștri fără portofoliu acei miniștri care nu au nimic de administrat, lor nu le este încredințată administrarea vreunui interes general al statului, ei sunt miniștri fără funcționari, fără atribuții, ei nu au servicii de dependență.

Legislația română din perioada interbelică a cunoscut această instituție juridică, reglementând-o în detaliu, numirea miniștrilor fără portofoliu fiind determinată, în principal, din rațiuni politice.

5. Condiții și incompatibilități pentru membrii Guvernului. Declarația de avere și declarația de interese

În concordanță cu principiile și prevederile constituționale, dispozițiile art. 2 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor statuează că pot fi membri ai Guvernului persoanele care:

– au cetățenia română și domiciliul în țară;
– se bucură de exercițiul drepturilor electorale;
– nu au suferit condamnări penale;

[1] Amintim domeniile de activitate ale celor 6 miniștri-delegați: ministru-delegat pentru coordonarea autorităților de control; ministru-delegat – negociator-șef cu Uniunea Europeană; ministru-delegat pentru relația cu Parlamentul; ministru-delegat pentru administrația publică; ministru-delegat pentru relațiile cu partenerii sociali și ministru-delegat pentru comerț.

– nu se găsesc în unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute în Cartea I Titlul IV din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare[1].

Potrivit art. 105 din Constituție, *funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator. De asemenea, funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea unei funcții de reprezentare profesională salarizate în cadrul organizațiilor cu scop comercial. Alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică.*

Excepția prevăzută de textul constituțional referitoare la posibilitatea membrului Guvernului de a fi deputat sau senator se justifică prin dispozițiile simetrice ale art. 71 alin. (2) din Legea fundamentală, potrivit cărora *calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de membru al Guvernului.*

Așa cum s-a arătat în doctrină[2], „există sisteme constituționale în care exercițiul unei funcții ministeriale este considerat incompatibil cu exercițiul unui mandat parlamentar, sisteme care permit cumulul celor două mandate prin valorificarea ideii de colaborare a puterilor și sisteme de mijloc, în care miniștrii nu sunt obligați să fie și parlamentari, dar li se cere îndeplinirea unor condiții de eligibilitate".

Pe de altă parte, aceiași autori reține că această compatibilitate între cele două funcții „poate fi privită ca o cale de concentrare a puterii în mâna executivului, putându-se ajunge, într-o interpretare puțin exagerată, dar nu și absurdă, ca Guvernul să se autocontroleze, atâta timp cât este format numai din parlamentari".

Sigur că problema ar putea fi analizată critic și sub aspectul separației puterilor în stat și al răspunderii politice a Guvernului în fața Parlamentului, autoritatea legislativă neputând exprima o poziție tranșantă atâta vreme cât membrii Guvernului fac parte atât din puterea executivă, cât și din puterea legislativă.

Incompatibilitățile prevăzute de Constituție pot fi modificate numai prin revizuirea acesteia. Legea fundamentală menționează că alte incompatibilități se pot stabili numai prin lege organică.

Incompatibilitățile au ca scop asigurarea obiectivității în executarea unei funcții publice și evitarea concentrării, de către una și aceeași persoană, a unor prerogative excesive.

În redactarea inițială, Legea nr. 90/2001 cuprindea în art. 4 alin. (1) dispoziții referitoare la incompatibilitățile funcției de membru al Guvernului. Aceste dispoziții au fost însă, abrogate prin Legea nr. 161/2003, cunoscută sub denumirea de Legea anticorupție, lege organică, ce cuprinde în Cartea I Titlul IV Capitolul III Secțiunea a 3-a, reglementări exprese privind incompatibilitățile funcției de membru al Guvernului.

Astfel, potrivit art. 84 alin. (1) din această lege, funcția de membru al Guvernului este *incompatibilă* cu exercitarea următoarelor funcții sau calități:

a) orice altă funcție publică de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator ori a altor situații prevăzute de Constituție;

---

[1] Legea nr. 161/2003 publicată în M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003, cu modificările și completările ulterioare.

[2] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, ed. 13, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 241.

b) o funcție de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial;

c) funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice;

d) funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la societățile prevăzute la lit. c);

e) funcția de reprezentant al statului în adunările generale ale societăților prevăzute la lit. c);

f) funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale;

g) calitatea de comerciant persoană fizică;

h) calitatea de membru al unui grup de interes economic;

i) o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte.

Legea nr. 161/2003 reglementează și o excepție de la cazurile de incompatibilitate, prevăzând în art. 84 alin. (3) că, în mod excepțional, Guvernul poate aproba participarea membrilor săi ca reprezentanți ai statului în adunarea generală a acționarilor ori ca membri în consiliul de administrație al regiilor autonome, companiilor sau societăților naționale, instituțiilor publice ori al societăților reglementate de Legea nr. 31/1990, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, *de interes strategic* sau în cazul *în care un interes public impune aceasta.*

Singurele activități care pot fi exercitate de persoanele care au calitatea de membru al Guvernului sunt cele din domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice.

Persoanele care exercită funcția de membru al Guvernului sunt obligate, la data depunerii jurământului, să declare că nu se află în unul din cazurile de incompatibilitate prevăzute de lege.

În cazul în care, în timpul exercitării mandatului, apare unul din cazurile de incompatibilitate, membrul Guvernului trebuie să opteze între cele două funcții pentru încetarea stării de incompatibilitate.

Legea nr. 161/2003 cuprinde reglementări care să asigure exercitarea legală și obiectivă a atribuțiilor ce decurg din prerogativele unei funcții publice de autoritate, instituind un capitol distinct intitulat „Conflictul de interese".

Conform art. 70 din Titlul IV al acestei legi, prin *conflict de interese* se înțelege situația în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un interes personal de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative.

Ca principii care stau la baza prevenirii conflictului de interese, legea enumeră: imparțialitatea, integritatea, transparența deciziei și supremația interesului public.

Pentru respectarea acestor norme imperative, membrii Guvernului sunt obligați să nu emită un act administrativ sau să nu încheie un act juridic ori să nu ia sau să nu participe la luarea unei decizii în exercitarea funcției publice de autoritate, care produce un folos material pentru sine sau pentru soțul ori rudele sale de gradul I. Este evident că aceste obligații nu privesc emiterea, aprobarea sau adoptarea actelor normative.

Potrivit art. 1 alin. (1) din Legea nr. 176/2010[1], membrii Guvernului au obligația declarării averii și a intereselor. Prim-ministrul și membrii Guvernului depun declarațiile de avere și declarațiile de interese la persoana desemnată de secretarul general al Guvernului, în termen de 30 de zile de la data numirii în funcție[2].

Declarațiile de avere și declarațiile de interese reprezintă acte personale, putând fi rectificate doar în condițiile prevăzute de lege.

Declarațiile de avere se fac în scris, pe propria răspundere, și cuprind drepturile și obligațiile declarantului, ale soțului/soției, precum și ale copiilor aflați în întreținere, potrivit anexei nr. 1 la Legea nr. 176/2010.

Declarațiile de interese se fac în scris, pe propria răspundere, și cuprind funcțiile și activitățile prevăzute în anexa nr. 2 la Legea nr. 176/2010, potrivit dispozițiilor Legii nr. 161/2001, cu modificările și completările ulterioare.

Membrii Guvernului și celelalte persoane prevăzute de lege, au obligația să depună sau să actualizeze declarațiile de avere și declarațiile de interese anual, cel mai târziu la data de 15 iunie. Declarațiile de avere se întocmesc după cum urmează: pentru anul fiscal anterior încheiat la 31 decembrie, în cazul veniturilor, respectiv situația la data declarării pentru celelalte capitole din declarație. Persoanele suspendate din exercițiul funcției sau al demnității publice pentru o perioadă ce acoperă integral un an fiscal vor actualiza declarațiile în termen de 30 de zile de la data încetării suspendării.

În termen de cel mult 30 de zile de la data încheierii mandatului sau a încetării activității, persoanele prevăzute de lege, respectiv membrii Guvernului au obligația să depună o nouă declarație de avere și declarație de interese.

Declarațiile de avere și declarațiile de interese se evidențiază în registre speciale, cu caracter public, denumite *Registrul declarațiilor de avere* și *Registrul declarațiilor de interese*, ale căror modele se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenției Naționale de Integritate. Așadar, având caracter public, aceste registre pot fi consultate de către orice persoană, în condițiile prevăzute de Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public[3].

Copiile certificate ale declarațiilor de avere și ale declarațiilor de interese se transmit Agenției Naționale de Integritate, în termen de cel mult 10 zile de la primire.

Declarațiile de avere și declarațiile de interese se păstrează pe pagina de internet a Guvernului și a Agenției Naționale de Integritate pe toată durata exercitării funcției sau mandatului și 3 ani după încetarea acestora și se arhivează potrivit legii.

Dacă în termen de 10 zile de la primirea declarației de avere și a declarației de interese, persoanele desemnate pentru îndeplinirea acestei atribuții sesizează deficiențe în completarea acestora, vor recomanda în scris, pe bază de semnătură sau scrisoare recomandată, persoanei în cauză rectificarea declarației, în termen de cel mult 30 de zile de la transmiterea recomandării. Rectificarea declarației poate fi inițiată și de către membrii Guvernului, în termen de 40 de zile de la depunerea inițială. Declarația rectificată poate fi însoțită de documente justificative. Declarația rectificată depusă împreună cu eventualele documente se trimite de îndată Agenției Naționale de Integritate în copie certificată.

---

[1] Legea nr. 176/2010 publicată în M. Of. nr. 621 din 2 septembrie 2010.

[2] Art. 5 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 176/2010.

[3] Legea nr. 544/2001 publicată în M. Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001, cu modificările și completările ulterioare.

Nedepunerea declarației de avere și a declarației de interese în termenele prevăzute de lege constituie contravenție, Agenția putând declanșa din oficiu procedura de evaluare. Constatarea și sancționarea contravențiilor prevăzute de lege se fac de persoanele împuternicite din cadrul Agenției Naționale de Integritate, conform prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor[1].

Activitatea de evaluare efectuată de inspectorii de integritate din cadrul Agenției Naționale de Integritate se desfășoară cu privire la situația averii existente în perioada exercitării demnităților și funcțiilor publice, a conflictelor de interese și a incompatibilităților persoanelor care fac obiectul Legii nr. 176/2010, atât pe durata exercitării funcțiilor ori demnităților publice, cât și în decursul a 3 ani după încetarea acestora.

Agenția îndeplinește activitatea de evaluare din oficiu sau la sesizarea oricărei persoane fizice sau juridice, cu respectarea prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor[2].

În ceea ce privește evaluarea averii, trebuie să precizăm înțelesul noțiunii de *diferențe semnificative* cu care legea operează. Astfel, potrivit art. 18 din Legea nr. 176/2010, prin *diferențe semnificative* se înțelege diferența mai mare de 10.000 de euro sau echivalentul în lei al acestei sume între modificările intervenite în avere pe durata exercitării demnităților și funcțiilor publice și veniturile realizate în aceeași perioadă.

Dacă din activitatea de evaluare rezultă că există diferențe semnificative, inspectorul de integritate informează despre aceasta persoana în cauză și are obligația de a o invita pentru a prezenta un punct de vedere.

Persoana care face obiectul evaluării are dreptul de a fi asistată sau reprezentată de avocat și de a prezenta orice probe, date ori informații pe care le consideră necesare.

Dacă, după exprimarea punctului de vedere al persoanei invitate, verbal sau în scris, ori, în lipsa acestuia, după expirarea unui termen de 15 zile de la confirmarea de primire a informării de către persoana care face obiectul evaluării, sunt identificate în continuare, pe baza datelor și informațiilor existente la dispoziția inspectorului de integritate, diferențe semnificative, inspectorul de integritate întocmește un raport de evaluare.

Raportul de evaluare se comunică în termen de 5 zile de la finalizare persoanei care a făcut obiectul activității de evaluare și, după caz, organelor fiscale, celor de urmărire penală, precum și comisiei de cercetare a averilor prevăzută de Legea nr. 115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici[3].

Raportul de evaluare poate fi contestat în termen de 15 zile de la primire la instanța de contencios administrativ.

Precizăm că, potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 115/1996, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 176/2010, *comisia de cercetare a averilor* funcționează pe lângă fiecare curte de apel și este formată din 2 judecători de la curtea de apel, desemnați de președintele acesteia, dintre care unul în calitate de președinte, și un procuror de la parchetul care funcționează pe lângă curtea de apel, desemnat de prim-procurorul acestui parchet.

---

[1] O.G. nr. 2/2001 publicată în M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare.

[2] O.G. nr. 27/2002 publicată în M. Of. nr. 84 din 1 februarie 2002, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 233/2002.

[3] Legea nr. 115/1996 publicată în M. Of. nr. 263 din 28 octombrie 1996, cu modificările și completările ulterioare.

Comisia de cercetare hotărăşte cu majoritate de voturi, în cel mult 3 luni de la data sesizării, pronunţând o ordonanţă motivată, prin care poate dispune:

a) trimiterea cauzei spre soluţionare curţii de apel în raza căreia domiciliază persoana a cărei avere este supusă controlului, dacă se constată, pe baza probelor administrate, că dobândirea unei cote-părţi din aceasta sau a anumitor bunuri determinate nu are caracter justificat;

b) clasarea cauzei, când constată că proveniența bunurilor este justificată;

c) suspendarea controlului şi trimiterea cauzei parchetului competent, dacă în legătură cu bunurile a căror proveniență este nejustificată rezultă săvârşirea unei infracţiuni.

Hotărârea judecătorească rămasă definitivă, prin care se constată că dobândirea unei cote-părţi din avere sau a anumitor bunuri determinate nu are caracter justificat, se publică în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a, şi se comunică Agenţiei Naţionale de Integritate, precum şi organului de specialitate al Ministerului Finanţelor Publice de la domiciliul persoanei a cărei avere a fost cercetată, în vederea executării.

În această situaţie, în conformitate cu art. 8 alin. (2) din Legea nr. 90/2001, membrul Guvernului este demis de Preşedintele României, la propunerea prim-ministrului, funcţia fiind declarată vacantă.

În cazul în care inspectorul de integritate consideră că nu sunt întrunite condiţiile existenţei unor diferenţe semnificative, întocmeşte un raport de evaluare în acest sens, pe care îl transmite persoanei care a făcut obiectul procedurii. Acest raport poate cuprinde, dacă este cazul, menţiuni privind erorile constatate în ceea ce priveşte întocmirea necorespunzătoare a declaraţiilor de avere şi sugestii de îndreptare.

Şi în cazul **evaluării conflictelor de interese şi a incompatibilităţilor**, în măsura în care inspectorul de integritate din cadrul Agenţiei Naţionale de Integritate constată existenţa unei astfel de situaţii, este obligat să informeze persoana în cauză şi să o invite pentru a prezenta un punct de vedere.

Raportul de evaluare se comunică, în termen de 5 zile de la finalizare, persoanei care a făcut obiectul activităţii de evaluare şi poate fi contestat în termen de 15 zile de la primire la instanţa de contencios administrativ.

Dacă însă, raportul de evaluare a incompatibilităţii sau a conflictului de interese nu a fost contestat la instanţa de contencios administrativ, Agenţia Naţională de Integritate sesizează Guvernul, pentru eliberarea din funcţie a membrului Guvernului găsit incompatibil, precum şi, dacă este cazul, instanţa de contencios administrativ, în vederea anulării actelor emise, adoptate sau întocmite cu încălcarea prevederilor legale privind conflictul de interese.

Dacă în urma evaluării, inspectorul de integritate constată inexistenţa unei stări de incompatibilitate sau a unui conflict de interese, întocmeşte un raport în acest sens, pe care îl transmite persoanei care a făcut obiectul evaluării.

Potrivit art. 25 alin. (2) din Legea nr. 176/2010, „persoana eliberată sau destituită din funcţie sau faţă de care s-a constatat existenţa conflictului de interese ori starea de incompatibilitate este decăzută din dreptul de a mai exercita o funcţie sau o demnitate publică ce face obiectul Legii nr. 176/2010, cu excepţia celor electorale, pe o perioadă de 3 ani de la data eliberării, destituirii din funcţia ori demnitatea publică respectivă sau a încetării de drept a mandatului. Dacă persoana a ocupat o funcţie eligibilă, nu mai poate ocupa aceeaşi funcţie pe o perioadă de 3 ani de la încetarea mandatului".

Menționăm că, prin Decizia nr. 418/2014[1], Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 25 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 176/2010, constatând că acestea sunt constituționale în măsura în care sintagma „aceeași funcție" se referă la **toate** funcțiile eligibile prevăzute de art. 1 din aceeași lege.

În cazul în care persoana nu mai ocupă o funcție sau o demnitate publică la data constatării stării de incompatibilitate ori a conflictului de interese, interdicția de 3 ani operează, potrivit legii, de la data rămânerii definitive a raportului de evaluare, respectiv a rămânerii definitive a hotărârii judecătorești de confirmare a existenței unui conflict de interese sau a unei stări de incompatibilitate.

6. Funcțiile și atribuțiile Guvernului

Constituția României prevede în art. 102 alin. (1) că „Guvernul, potrivit Programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice", cooperând în acest scop cu organismele sociale interesate.

Potrivit art. 1 alin. (5) din Legea nr. 90/2001, pentru realizarea Programului de guvernare, Guvernul exercită următoarele funcții:

a) *funcția de strategie*, prin care se asigură elaborarea strategiei de punere în aplicare a Programului de guvernare;

b) *funcția de reglementare*, prin care se asigură elaborarea cadrului normativ și instituțional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice;

c) *funcția de administrare a proprietății statului*, prin care se asigură administrarea proprietății publice și private a statului, precum și gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil;

d) *funcția de reprezentare*, prin care se asigură, în numele statului român, reprezentarea pe plan intern și extern;

e) *funcția de autoritate de stat*, prin care se asigură urmărirea și controlul aplicării și respectării reglementărilor în domeniul apărării, ordinii publice și securității naționale, precum și în domeniile economic și social și al funcționării instituțiilor și organismelor care își desfășoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea Guvernului.

Legea nr. 90/2001 prevede în art. 11 atribuțiile Guvernului, subsumându-le rolului consacrat de dispozițiile constituționale și funcțiilor ce îi revin ca autoritate a puterii executive. Încercând o grupare a atribuțiilor cuprinse în acest act normativ, se pot reține următoarele categorii de atribuții:

a) Atribuții privind administrația publică:

– exercită conducerea generală a administrației publice;

– conduce și controlează activitatea ministerelor și a celorlalte organe de specialitate din subordine;

– înființează, cu avizul Curții de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa.

b) Atribuții privind activitatea normativă:

– inițiază proiecte de legi și le supune Parlamentului spre adoptare;

[1] Decizia nr. 418/2014 publicată în M. Of. nr. 563 din 30 iulie 2014.

– emite puncte de vedere asupra propunerilor legislative inițiate cu respectarea Constituției și le transmite Parlamentului în termen de 60 de zile de la data solicitării; nerespectarea acestui termen echivalează cu susținerea implicită a formei inițiatorului;

– elaborează proiectele de lege a bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat și le supune spre adoptare Parlamentului;

– emite hotărâri pentru organizarea executării legilor;

– emite ordonanțe în temeiul unei legi speciale de abilitare și ordonanțe de urgență, potrivit Constituției;

– asigură executarea de către autoritățile administrației publice a legilor și a celorlalte dispoziții normative date în aplicarea acestora.

c) Atribuții în domeniul economico-social:

– aprobă strategiile, metodologiile, precum și programele de dezvoltare economică a țării pe ramuri și domenii de activitate;

– asigură realizarea politicii în domeniul social, potrivit Programului de guvernare;

– asigură administrarea proprietății publice și private a statului.

d) Atribuții privind apărarea națională:

– asigură apărarea ordinii de drept, a liniștii publice și siguranței cetățenilor, precum și a drepturilor și libertăților cetățenești, în condițiile prevăzute de lege;

– aduce la îndeplinire măsurile adoptate, potrivit legii, pentru apărarea țării, scop în care organizează și înzestrează forțele armate.

e) Atribuții în domeniul relațiilor internaționale:

– asigură realizarea politicii externe a țării;

– negociază tratatele, acordurile și convențiile internaționale care angajează statul român; negociază și încheie, în condițiile legii, tratate, convenții și alte înțelegeri internaționale la nivel guvernamental.

f) Alte atribuții:

– cooperează cu organismele sociale interesate pentru îndeplinirea atribuțiilor sale;

– îndeplinește și alte atribuții prevăzute de lege sau care decurg din rolul și funcțiile Guvernului.

7. Funcționarea Guvernului

Fiind o autoritate a administrației publice centrale cu structură colegială, Guvernul își desfășoară activitatea în ședințe.

Guvernul se întrunește săptămânal sau ori de câte este necesar. Ședințele Guvernului sunt convocate și conduse de către prim-ministru. În cadrul acestor ședințe se dezbat probleme ale politicii interne și externe, precum și probleme privind conducerea generală a administrației publice. După dezbaterea acestor probleme se adoptă măsurile corespunzătoare.

La ședințele Guvernului în care se dezbat probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării și asigurarea ordinii publice, precum și în alte situații, la cererea prim-ministrului, participă și Președintele României. Acesta prezidează ședința la care participă, dar nu participă la deliberare, întrucât nu este membru al Guvernului.

La şedinţele Guvernului pot participa, în calitate de invitaţi, conducătorii organelor de specialitate din subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ai unor autorităţi administrative autonome, precum şi orice alte persoane a căror prezenţă este considerată utilă, la solicitarea prim-ministrului.

Dezbaterile din şedinţele Guvernului, modul de adoptare a actelor, precum şi a oricăror alte măsuri stabilite se înregistrează pe bandă magnetică şi se consemnează în scris în stenograma şedinţei, certificată de secretarul general al Guvernului.

În exercitarea atribuţiilor sale, Guvernul adoptă hotărâri şi ordonanţe în prezenţa majorităţii membrilor săi, prin *consens*. În cazul în care nu se realizează consensul, potrivit art. 27 alin. (1) din Legea nr. 90/2001, soluţia este decisă de către prim-ministru.

Este adevărat că prim-ministrul este figura centrală a Guvernului de persoana căruia este legată existenţa întregului cabinet, însă trebuie analizat dacă posibilitatea acordată acestuia de a înclina balanţa într-o parte sau alta atunci când nu se realizează consensul nu ar putea fi determinată şi de criterii subiective, ceea ce ar pune sub semnul întrebării obiectivitatea şi oportunitatea măsurii adoptate.

Membrii Guvernului pot propune proiecte de hotărâri sau de ordonanţe. De asemenea, ei pot propune proiecte de legi în vederea exercitării dreptului de iniţiativă legislativă al Guvernului. Metodologia de elaborare şi înaintare la Guvern a acestor proiecte de acte normative se aprobă prin hotărâre a Guvernului[1].

În realizarea funcţiei sale de conducere generală a administraţiei publice, Guvernul exercită controlul ierarhic asupra ministerelor, altor organe centrale de specialitate din subordinea sa, precum şi asupra prefecţilor.

În exercitarea controlului ierarhic, Guvernul are dreptul să anuleze actele administrative ilegale sau inoportune emise de autorităţile administraţiei publice centrale din subordinea sa, precum şi actele prefecţilor.

Potrivit Constituţiei, Guvernul numeşte câte un prefect în fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti. Aspectele legate de rolul şi atribuţiile prefectului vor fi prezentate într-un capitol distinct.

În ceea ce priveşte raporturile care se stabilesc între Guvern şi autorităţile administrative autonome, acestea sunt raporturi de colaborare, şi nu de subordonare.

8. Aparatul de lucru al Guvernului

Potrivit art. 20 din Legea nr. 90/2001, aparatul de lucru al Guvernului este alcătuit din aparatul propriu de lucru al prim-ministrului, Secretariatul General al Guvernului, departamente şi alte asemenea structuri organizatorice cu atribuţii specifice stabilite prin hotărâre a Guvernului.

Actele normative care cuprind dispoziţii referitoare la aparatul de lucru al Guvernului au suferit în ultima perioadă numeroase modificări prin desfiinţarea unor structuri şi preluarea activităţii acestora de către Secretariatul General al Guvernului, prin înfiinţarea altora noi sau prin schimbarea subordonării.

[1] H.G. nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea şi prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum şi a altor documente, în vederea adoptării/ aprobării publicată în M. Of. nr. 319 din 14 mai 2009.

Astfel, în prezent, aparatul de lucru al Guvernului cuprinde următoarele structuri[1]:

a) Aparatul propriu de lucru al prim-ministrului, structură fără personalitate juridică, în subordinea directă a prim-ministrului, finanțată prin bugetul Secretariatului General al Guvernului; în cadrul aparatului propriu de lucru al prim-ministrului își desfășoară activitatea unul sau mai mulți secretari de stat și consilieri de stat, numiți, respectiv eliberați din funcție prin decizie a prim-ministrului; în cadrul acestei structuri funcționează directorul de cabinet, cu rang de secretar de stat.

b) Secretariatul General al Guvernului, instituție publică cu personalitate juridică, în subordinea prim-ministrului, condusă de un secretar general cu rang de ministru, numit prin decizie a prim-ministrului, ajutat de 2 secretari generali adjuncți cu rang de secretar de stat, precum și, după caz, de unul sau mai mulți secretari de stat, numiți, respectiv eliberați din funcție prin decizie a prim-ministrului. Secretarul general al Guvernului este ordonatorul principal de credite pentru aparatul de lucru al Guvernului, precum și pentru instituțiile publice și organele de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului.

Secretariatul General al Guvernului asigură derularea operațiunilor tehnice aferente actelor de guvernare, rezolvarea problemelor organizatorice, juridice, economice și tehnice ale activității Guvernului, precum și reprezentarea Guvernului în fața instanțelor de judecată.

Secretariatul General al Guvernului îndeplinește atribuțiile prevăzute de lege pentru ministerul de resort față de Regia Autonomă „Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat" și Regia Autonomă „Monitorul Oficial".

c) Departamentul pentru Lupta Antifraudă – DLAF, structură cu personalitate juridică în cadrul aparatului de lucru al Guvernului, în coordonarea prim-ministrului, finanțată de la bugetul de stat prin bugetul Secretariatului General al Guvernului, condusă de un șef cu rang de secretar de stat, numit prin decizie a prim-ministrului pe o perioadă de 5 ani, ordonator terțiar de credite..

Departamentul pentru Lupta Antifraudă – DLAF este instituția de contact cu Oficiul European de Luptă Antifraudă – OLAF și asigură, sprijină sau coordonează, după caz, îndeplinirea obligațiilor ce revin României privind protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene, în conformitate cu prevederile art. 325 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, având atribuția de control al obținerii, derulării sau utilizării fondurilor alocate de Uniunea Europeană, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente.

d) Corpul de control al prim-ministrului, structură fără personalitate juridică în subordinea prim-ministrului, condusă de un secretar de stat, numit și eliberat din funcție prin decizie a prim-ministrului, și finanțată prin bugetul Secretariatului General al Guvernului. Corpul de control al prim-ministrului controlează și urmărește activitatea ministerelor și serviciilor publice deconcentrate ale acestora, instituțiilor publice din subordinea Guvernului, organelor de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, oficiilor, departamentelor, comisiilor, regiilor autonome, companiilor și societăților naționale, societăților și instituțiilor financiar-bancare cu capital majoritar sau integral de stat; Corpul de control al prim-ministrului controlează activitatea

[1] Potrivit dispozițiilor O.U.G. nr. 25/2007, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 99/2008, cu modificările și completările ulterioare.

instituțiilor publice subordonate autorităților administrației publice locale, cu respectarea dispozițiilor legale privind regimul general al autonomiei locale, precum și organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale.

e) Departamentul pentru Relații Interetnice, structură fără personalitate juridică în subordinea prim-ministrului, condusă de un secretar de stat, ajutat de 2 subsecretari de stat, numiți, respectiv eliberați din funcție prin decizie a prim-ministrului și finanțată prin bugetul Secretariatului General al Guvernului.

f) Alte departamente, organizate ca structuri cu sau fără personalitate juridică, în subordinea prim-ministrului, conduse de secretari de stat sau asimilați ai acestora, a căror înființare și/sau funcționare se aprobă prin hotărâre a Guvernului.

9. Actele Guvernului

9.1. Hotărâri

În exercitarea atribuțiilor sale, Guvernul adoptă, pe baza și în vederea executării legilor, acte normative de reglementare a relațiilor sociale în diverse domenii de activitate, precum și acte cu caracter individual, prin care aplică dispozițiile legale în diferite cazuri concrete.

Potrivit prevederilor art. 108 din Constituție, Guvernul adoptă *hotărâri* și *ordonanțe*. Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor. Ordonanțele se adoptă în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și în condițiile prevăzute de aceasta ori în situații extraordinare a căror reglementare nu suportă amânare, în temeiul art. 115 alin. (4) din Constituție, ca ordonanțe de urgență.

Hotărârea reprezintă, prin excelență, actul prin care Guvernul își exercită rolul constituțional privind conducerea generală a administrației publice. Prin hotărâre se reglementează, așadar, relațiile sociale care sunt prin natura lor inferioare ca importanță față de cele reglementate de lege. Hotărârea nu poate fi decât *secundum legem*, reprezentând competența originară a Guvernului. Hotărârea Guvernului intervine atunci când executarea unor dispoziții din lege „reclamă stabilirea de măsuri sau a unor reguli subsecvente, care să asigure corecta lor aplicare, înlăturarea unor greutăți sau organizarea corespunzătoare a unor activități”[1].

Adoptarea hotărârilor este lăsată la opțiunea Guvernului, cu excepția cazurilor când, prin lege, Guvernul este obligat în mod expres să adopte o hotărâre. În aceste situații, legea cuprinde în final un articol distinct prin care prevede necesitatea adoptării de către Guvern, într-un anumit termen, a unor norme în aplicarea ei.

Nu trebuie totuși înțeles că pentru emiterea hotărârilor este necesar ca legea să conțină o normă în acest sens. Guvernul poate interveni prin hotărâre atunci când apreciază că pentru organizarea și punerea în executare a normelor de reglementare primară s-ar impune măsuri subsidiare care să asigure înțelegerea și aplicarea corectă a dispozițiilor legale.

Hotărârile Guvernului sunt *acte administrative* și pot avea caracter normativ sau individual. Acestea pot fi atacate la instanța de contencios administrativ, având ca temei

[1] M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan și colectivul, *op. cit.*, p. 237-238.

constituțional dispozițiile art. 52 alin. (1) din Legea fundamentală și ca temei legal dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Hotărârile și ordonanțele Guvernului se adoptă la propunerea miniștrilor, a altor membri ai Guvernului sau a conducătorilor organelor de specialitate ale administrației publice centrale, care nu sunt membri ai Guvernului, ori a autorităților administrației publice județene și a municipiului București prin ministerul de resort.

Potrivit art. 108 alin. (4) din Constituție și art. 27 alin. (2) din Legea nr. 90/2001, hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se *semnează* de prim-ministru, *se contrasemnează* de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și *se publică* în Monitorul Oficial al României, nepublicarea având ca efect inexistența hotărârii sau a ordonanței. Singura excepție de la obligația publicării o constituie hotărârile cu caracter militar, care se comunică numai instituțiilor interesate.

În conformitate cu prevederile art. 12 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative[1], hotărârile Guvernului intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, dacă în cuprinsul lor nu este prevăzută o dată ulterioară.

9.2. Delegarea legislativă

Delegarea legislativă este o modalitate de conlucrare între Parlament și Guvern, în virtutea principiului separației puterilor în stat, în temeiul căreia Guvernul este învestit cu exercitarea, în anumite condiții, a funcției legislative.

Pornind de la dispozițiile art. 61 din Constituție, potrivit cărora „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și *unica autoritate legiuitoare a țării*", delegarea legislativă reprezintă o excepție de la monopolul legislativ al Parlamentului.

Într-o opinie[2], delegarea legislativă a fost definită ca fiind „un transfer a unor atribute legislative la puterea executivă, condiționat sau necondiționat".

Într-o altă opinie, delegarea legislativă semnifică „împuternicirea, pe timp limitat, a unei alte autorități decât cea legiuitoare să exercite prerogativele legislative"[3].

Cu privire la instituția delegării, trebuie amintită și opinia profesorului Paul Negulescu[4], potrivit căreia puterea legiuitoare nu are un drept originar, pe care să și-l fi creat singură, ci numai un drept concedat de puterea constituantă în numele națiunii, așa încât ea nu poate delega dreptul de a face legi unei alte puteri, decât încălcând un principiu constituțional – cel al separației puterilor în stat – și principiul *delegata potestas non delegatur* (puterile delegate nu pot fi delegate/retransmise).

Pornind de la aceste considerații, în doctrină s-a susținut că „intervenția puterii executive în domeniul legislativ este o substituție instituțională care derogă de la regulile dreptului comun, găsindu-și cu greu o argumentare rațională într-un sistem politic bazat pe principiul separației puterilor în stat și pe o constituție scrisă, în care se stipulează că Parlamentul este unica putere legiuitoare"[5].

---

[1] Legea nr. 24/2000 republicată în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare.

[2] I. Vida, *Procedura legislativă*, București, 1999, p. 134.

[3] I. Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, Tratat II, Ed. Europa Nova, București, 1996, p. 324.

[4] P. Negulescu, *Curs de drept constituțional român*, București, 1927, p. 483.

[5] I. Vida, *op. cit.*, p. 116.

Acelaşi autor consideră însă, că „soluţia delegării legislative a izvorât din necesităţi insurmontabile pentru viaţa politică, guvernanţii fiind puşi în situaţia de a înfrânge un principiu politic – cel al separaţiei puterilor în stat – pentru a face faţă unor exigenţe sociale de neînlăturat".

În raport cu prevederile constituţionale, delegarea legislativă care operează în favoarea Guvernului intervine în două situaţii:

– ***delegare legislativă prin intermediul unei legi speciale de abilitare***, în temeiul căreia Guvernul poate adopta ordonanţe (art. 115 alin. (1) din Constituţie);

– ***delegare legislativă constituţională***, în temeiul căreia Guvernul poate reglementa primar unele relaţii sociale, în situaţii extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, adoptând ordonanţe de urgenţă (art. 115 alin. (4) din Constituţie).

Potrivit art. 115 alin. (1) din Legea fundamentală, „Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanţe în domenii care nu fac obiectul legilor organice".

Ordonanţa emisă de Guvern este expresia unei competenţe legislative delegate. Deci, ordonanţa depăşeşte sfera strictă a conducerii generale a administraţiei publice, reprezentând o modalitate de participare a Guvernului la realizarea activităţii de legiferare.

Fiind vorba de o putere delegată, ea nu se poate acorda decât prin lege, Guvernul neavând, potrivit Constituţiei, o competenţă de reglementare primară, ci numai atributul executării legilor.

Potrivit art. 115 alin. (2) din Constituţie, legea specială de abilitare trebuie să stabilească în mod obligatoriu domeniile şi data până la care Guvernul poate emite ordonanţe. Depăşirea domeniilor sau a datei limită a delegării atrage neconstituţionalitatea ordonanţei, deoarece aceasta a fost emisă de Guvern cu încălcarea competenţelor sale.

În conformitate cu prevederile constituţionale, Parlamentul nu poate delega competenţa sa legislativă din domeniile rezervate legilor organice. Prin urmare, ordonanţele emise în baza unei legi speciale de abilitare nu pot avea ca obiect problemele şi domeniile prevăzute de art. 73 alin. (3) din Constituţie, precum şi de alte dispoziţii constituţionale care trimit la adoptarea de legi organice[1].

---

[1] Potrivit Constituţiei, domeniile care se reglementează numai prin lege organică sunt:
– problemele prevăzute de art.73 alin. (3) lit. a)-s);
– consfinţirea frontierelor ţării – art. 3 alin. (2);
– dobândirea şi pierderea cetăţeniei române – art. 5 alin. (1);
– stabilirea stemei ţării şi sigiliului statului – art. 12 alin. (4);
– organizarea serviciilor publice de radio şi televiziune şi controlul parlamentar asupra activităţii lor – art. 31 alin. (5);
– stabilirea categoriilor de funcţionari publici care nu pot face parte din partide politice – art. 40 alin. (3);
– stabilirea condiţiilor de dobândire a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor de către cetăţenii străini şi apatrizi – art. 44 alin. (2);
– stabilirea condiţiilor privind îndeplinirea îndatoririlor militare – art. 55 alin. (2);
– stabilirea condiţiilor privind încorporarea – art. 55 alin. (3);
– organizarea şi funcţionarea instituţiei Avocatul Poporului – art. 58 alin. (3);
– stabilirea incompatibilităţilor pentru calitatea de deputat sau senator – art.71 alin. (3);
– înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Consiliului Legislativ – art.79 alin. (2);
– prelungirea mandatului Preşedintelui României, în caz de război sau de catastrofă – art. 83 alin. (3);
– stabilirea altor membri ai Guvernului – art. 102 alin. (3);
– stabilirea altor incompatibilităţi pentru membrii Guvernului – art. 105 alin. (2);

Practica a instituit regula ca Parlamentul să abiliteze Guvernul cu emiterea de ordonanțe numai în perioada vacanțelor parlamentare dar, față de prevederile constituționale, abilitarea ar putea exista oricând, chiar și în timpul sesiunilor, ea având drept scop o descongestionare a activității Parlamentului de domenii și probleme de mai mică importanță.

Realizarea atribuțiilor delegate de către Parlament nu reprezintă o facultate pentru Guvern. Guvernul nu are căderea de a aprecia asupra oportunității emiterii ordonanțelor cu care a fost abilitat. Îndeplinirea atribuțiilor delegate este o obligație, așa cum tot o obligație este aplicarea legii.

În schimb, apreciem că, întrucât problemele și domeniile pentru care Guvernul a fost abilitat să emită ordonanțe fac parte din sfera de competență a Parlamentului, acesta poate, chiar și după aprobarea abilitării, să revină asupra oricăror probleme sau domenii delegate prin abilitare și să le reglementeze prin lege, anterior reglementării Guvernului, abilitarea în acel domeniu rămânând fără obiect.

Ordonanțele, ca acte de autoritate ale Guvernului de natură legislativă, pot fi modificate sau abrogate de către Guvern, singura cerință fiind ca aceste intervenții legislative să se realizeze tot în limitele constituționale.

Potrivit art. 115 alin. (3) din Constituție, dacă legea de abilitare o cere, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la împlinirea termenului de abilitare. Nerespectarea termenului atrage încetarea efectelor ordonanței.

Deși textul constituțional nu consacră obligativitatea aprobării de către Parlament a ordonanțelor emise în baza unei legi de abilitare, regula fiind aceea a neaprobării lor de către Parlament, în practica de până acum, toate legile de abilitare au impus condiția aprobării ulterioare a ordonanțelor. În această situație, se constată că ceea ce reprezenta regulă a devenit excepție, iar excepția a devenit regulă.

În ceea ce privește intrarea în vigoare a ordonanțelor emise în baza unei legi speciale de abilitare, menționăm că, potrivit art. 12 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele

---

– înființarea de autorități administrative autonome – art. 117 alin. (3);

– stabilirea structurii sistemului național de apărare, pregătirea populației, a economiei și a teritoriului pentru apărare și statutul cadrelor militare – art. 118 alin. (2);

– stabilirea condițiilor privind folosirea limbii minorităților naționale în unitățile administrativ-teritoriale – art. 120 alin. (2);

– stabilirea atribuțiilor prefectului – art. 123 alin. (3);

– compunerea Înaltei Curți de Casație și Justiție și regulile de funcționare a acesteia – art. 126 alin. (4);

– stabilirea condițiilor în care cetățenii români aparținând minorităților naționale se pot exprima în limba maternă în fața instanțelor de judecată – art. 128 alin. (2);

– stabilirea și a altor atribuții ale Consiliului Superior al Magistraturii – art. 134 alin. (4);

– stabilirea altor bunuri care fac obiectul exclusiv al proprietății publice – art. 136 alin. (3);

– stabilirea condițiilor în care bunurile proprietate publică pot fi date în administrarea regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate – art. 136 alin. (4);

– stabilirea condițiilor în care proprietatea privată este inviolabilă – art. 136 alin. (5);

– recunoașterea circulației și înlocuirea monedei naționale cu aceea a Uniunii Europene – art. 137 alin. (2);

– stabilirea condițiilor în care litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi se soluționează de instanțele judecătorești specializate – art. 140 alin. (1);

– organizarea și funcționarea Curții de Conturi – art. 140 alin. (5);

– înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social – art. 141;

– organizarea și funcționarea Curții Constituționale – art. 142 alin. (5);

de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative[1], aceasta are loc la 3 zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau la o dată ulterioară, prevăzută în textul lor. Termenul de 3 zile se calculează pe zile calendaristice, începând cu data publicării, și expiră la ora 24,00 a celei de-a treia zi de la publicare.

În privința ***ordonanțelor de urgență***, acestea reprezintă o delegare legislativă constituțională, Guvernul neavând nevoie de o lege specială de abilitare pentru a emite astfel de acte.

Potrivit art. 115 alin. (4) din Constituție, „Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații *extraordinare* a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora".

Menționăm că în ceea ce privește obligația motivării urgenței în cuprinsul ordonanțelor de urgență, Curtea Constituțională a statuat constant prin deciziile sale că este necesară precizarea elementelor de fapt și de drept ale situației extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată, care a determinat recurgerea la această cale de legiferare, precum și consecințele negative care s-ar produce în lipsa unei astfel de reglementări. Totodată, Curtea a reținut că nemotivarea sau motivarea necorespunzătoare a ordonanțelor de urgență constituie motive pentru neconstituționalitatea acestora[2].

Plecând de la textul constituțional rezervat ordonanțelor de urgență, rezultă că acestea prezintă unele particularități în raport cu ordonanțele emise în baza unei legi de abilitare, particularități care le conturează un regim juridic special[3]:

a) Ordonanțele de urgență se pot emite ***numai în situații extraordinare*** când, în mod obiectiv, nu a fost posibilă adoptarea unei legi de abilitare sau a unei legi în procedură de urgență.

În redactarea inițială, din anul 1991, norma constituțională permitea Guvernului ca, în *cazuri excepționale*, acesta să poată adopta ordonanțe de urgență. În această formă, pe linia controlului de constituționalitate a ordonanțelor de urgență, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 65/1995[4], a relevat faptul că o ordonanță de urgență se legitimează constituțional, pe necesitatea și urgența reglementării unei situații care, datorită circumstanțelor sale excepționale, impunea adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public.

În acest context, o problemă specială se punea față de ceea ce legiuitorul constituant a vrut să înțeleagă prin folosirea expresiei „situații excepționale", în care Guvernul putea să adopte asemenea acte. Nici Constituția și nici vreo altă reglementare nu preciza, nici măcar exemplificativ, când și pe ce criterii se putea aprecia că există „situații excepționale", care îndreptățeau Guvernul să recurgă la reglementarea unei probleme prin ordonanță de urgență.

Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 83/1998[5], a precizat că de esența cazului excepțional este caracterul său obiectiv, în sensul că „existența sa nu depinde de voința

[1] Legea nr. 24/2000 republicată în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare.

[2] Decizia nr. 34/1998 publicată în M. Of. nr. 88 din 25 februarie 1998; Decizia nr. 15/2000 publicată în M. Of. nr. 267 din 14 iunie 2000; Decizia nr. 258/2006 publicată în M. Of. nr. 341 din 17 aprilie 2006.

[3] M. Preda, B. Vasilescu, *Drept administrativ, Partea specială*, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 93-94.

[4] Decizia nr. 65/1995 publicată în M. Of. nr. 129 din 28 iunie 1995.

[5] Decizia nr. 83/1998 publicată în M. Of. nr. 211 din 18 iunie 1998.

Guvernului care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență".

Prin revizuirea Constituției, „cazul excepțional" a fost înlocuit cu „situația extraordinară" care, potrivit art. 115 alin. (4), constă într-o stare de urgență în reglementarea unui aspect care nu comportă în niciun fel amânare.

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, pentru emiterea unei ordonanțe de urgență „este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public"[1]. Prin Decizia nr. 255 din 11 mai 2005[2], Curtea Constituțională, arătând implicațiile deosebirii terminologice dintre noțiunea de caz excepțional, utilizat în concepția art. 114 alin. (4) din Constituție anterior revizuirii, și cea de situație extraordinară, a reținut că, «(...) deși diferența dintre cei doi termeni, din punctul de vedere al gradului de abatere de la obișnuit sau comun căruia îi dau expresie, este evidentă, același legiuitor a simțit nevoia să o pună la adăpost de orice interpretare de natură să minimalizeze o atare diferență, prin adăugarea sintagmei „a căror reglementare nu poate fi amânată", consacrând, astfel *in terminis* imperativul urgenței reglementării. În sfârșit, din rațiuni de rigoare legislativă, a instituit exigența motivării urgenței în chiar cuprinsul ordonanței adoptate în afara unei legi de abilitare».

În același context, amintim și Decizia nr. 421 din 9 mai 2007[3], prin care Curtea Constituțională a statuat că „urgența reglementării nu echivalează cu existența situației extraordinare, reglementarea operativă putându-se realiza și pe calea procedurii obișnuite de legiferare".

b) Ordonanțele de urgență intră în vigoare numai ***după depunerea*** lor spre dezbatere în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și ***după publicarea*** lor în Monitorul Oficial al României.

Urgența reglementării impune și urgența intrării lor în vigoare. Amintim că aceste două condiții cumulative nu trebuie îndeplinite pentru intrarea în vigoare a ordonanțelor emise în baza unei legi speciale de abilitare, pentru această categorie de ordonanțe funcționând, așa cum am arătat, principiul consacrat de dispozițiile Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

c) O altă trăsătură specifică ordonanțelor de urgență constă în faptul că, dacă cele două Camere nu se află în sesiune, ele ***se convoacă în mod obligatoriu*** pentru a dezbate aceste ordonanțe, în termen de 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere. Este singurul caz în care Guvernul poate, pe calea depunerii spre aprobare a unei ordonanțe de urgență, să determine convocarea în sesiune a Parlamentului. Se înțelege că este vorba de o sesiune extraordinară, de vreme ce Parlamentul nu se află în activitate. Menționăm că, în practică, Guvernul doar în câteva cazuri izolate a recurs la adoptarea unor ordonanțe de urgență pentru a căror aprobare să fie necesară convocarea Parlamentului, atunci când autoritatea legislativă nu se afla în sesiune.

d) Pentru asigurarea stabilității cadrului legislativ, prin revizuirea Constituției s-a instituit ***procedura de urgență*** în adoptarea legii de aprobare sau de respingere a ordonanțelor de urgență emise de Guvern. Astfel, conform art. 115 alin. (5) din Legea

[1] Decizia nr. 1008/2009 publicată în M. Of. nr. 507 din 23 iulie 2009.
[2] Decizia nr. 255/2005 publicată în M. Of. nr. 511 din 16 iunie 2005.
[3] Decizia nr. 421/2007 publicată în M. Of. nr. 367 din 30 mai 2007.

fundamentală, dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată *adoptată* și se trimite celeilalte Camere care decide, de asemenea, în procedură de urgență.

Cu privire la textul constituțional sus-menționat, apreciem că termenul corect care ar fi trebuit utilizat era acela de ***aprobare***, nu *adoptare*, așa încât, la finele celor 30 de zile de la depunere, ordonanța de urgență să fie considerată aprobată. Argumentarea se bazează pe dispozițiile art. 115 alin. (4) din Constituție, potrivit cărora Guvernul poate ***adopta*** ordonanțe de urgență, precum și pe prevederile alin. (7) al aceluiași articol, conform cărora ordonanțele cu care Parlamentul a fost sesizat ***se aprobă*** sau se resping printr-o lege.

e) Prin art. 115 alin. (6) din Constituție se reglementează expres domeniile în care ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate. O astfel de limitare este de natură a clarifica domeniile rezervate legilor organice pentru care Guvernul nu are abilitarea constituțională să poată adopta norme cu putere de lege.

Astfel, textul constituțional introdus ca urmare a revizuirii Legii fundamentale statuează că ordonanțele de urgență ***nu pot fi adoptate*** *în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică*[1].

În redactarea inițială a Constituției, norma era mult mai suplă și permitea adoptarea ordonanțelor de urgență pentru reglementarea *tuturor* problemelor rezervate legilor organice.

În ceea ce privește sensul dispozițiilor art. 115 alin. (6) din Legea fundamentală, Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr. 1189 din 6 noiembrie 2008[2], că «(...) se poate deduce că interdicția adoptării de ordonanțe de urgență este totală și necondiționată atunci când menționează că „nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale" și că „nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică". În celelalte domenii prevăzute de text, ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă „afectează", dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin.»

În acest context, amintim că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 230/2008 pentru modificarea unor acte normative în domeniul pensiilor din sistemul public, pensiilor de stat

---

[1] În aplicarea dispozițiilor art. 115 alin. (6) din Constituție, Curtea Constituțională, analizând sesizarea de neconstituționalitate a O.U.G. nr. 43/2006 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, a reținut prin Decizia nr. 544/2006, publicată în M. Of. nr. 568 din 30 iunie 2006, că prin rolul său, Curtea de Conturi face parte din instituțiile fundamentale ale statului, astfel că reglementarea organizării și funcționării acesteia prin ordonanță de urgență a Guvernului contravine prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituție, conform cărora ordonanțele de urgență „nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului". Curtea a mai constatat că adoptarea acestei ordonanțe de urgență încalcă și dispozițiile art. 61 alin. (1) din Constituție, conform cărora „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unică autoritate legiuitoare a țării", prevederile art.73 alin. (3) lit. l), precum și principiul separației puterilor consacrat prin art. 1 alin. (4) din Constituție. În acest sens, Curtea Constituțională a statuat că „reglementarea pe calea ordonanțelor și a ordonanțelor de urgență constituie, așa cum se prevede expres în art. 115 din Constituție, o atribuție exercitată de Guvern în temeiul delegării legislative, iar depășirea limitelor acestei delegări, stabilite prin însuși textul Constituției, reprezintă o imixtiune nepermisă în competența legislativă a Parlamentului, altfel spus, o violare a principiului separației puterilor în stat".

[2] Decizia nr. 1189/2008 publicată în M. Of. nr. 787 din 25 noiembrie 2008.

şi al celor de serviciu[1] a format obiectul excepţiei de neconstituţionalitate, excepţie ridicată direct de Avocatul Poporului. Prin Decizia nr. 82 din 15 ianuarie 2009[2], Curtea Constituţională a constatat că prin dispoziţiile din cuprinsul acestei ordonanţe de urgenţă „se interzice cumulul pensiei cu veniturile realizate dintr-o activitate profesională desfăşurată în cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice şi, corelativ, se impune obligaţia persoanelor aflate în situaţia menţionată de a opta pentru pensie ori pentru veniturile realizate din activitatea profesională, altfel spus, de a renunţa la pensie continuându-şi activitatea profesională sau de a înceta activitatea profesională aducătoare de venituri şi de a-şi conserva pensia".

Curtea a reţinut că „interdicţiile şi obligaţiile impuse prin ordonanţă **afectează prin limitare** atât dreptul la pensie prevăzut de art. 47 alin. (2) din Constituţie, cât şi dreptul la muncă consacrat prin art. 41 din Legea fundamentală". Luând în considerare prevederile art. 115 alin. (6) din Constituţie, în conformitate cu care ordonanţele de urgenţă nu pot afecta drepturile şi libertăţile prevăzute de Constituţie, Curtea a constatat că dispoziţiile Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 230/2008 sunt neconstituţionale, deoarece afectează drepturile fundamentale prevăzute de textele constituţionale invocate.

Rezultă, aşadar, că ordonanţa de urgenţă nu a fost declarată neconstituţională pentru faptul că soluţia legislativă nu ar fi fost conformă dispoziţiilor Legii fundamentale, ci pentru faptul că Guvernul, potrivit prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituţie, nu putea să recurgă la modalitatea de reglementare prin ordonanţă de urgenţă. În aceste condiţii, O.U.G. nr. 230/2008 a fost respinsă de Parlament prin Legea nr. 208/2009[3].

Un alt exemplu de depăşire a limitelor Legii fundamentale îl reprezintă Ordonanţa de urgenţă nr. 3/2009 pentru modificarea şi completarea unor acte normative referitoare la organizarea şi funcţionarea unor structuri din cadrul aparatului de lucru al Guvernului[4], prin care Departamentul de Control al Guvernului a fost desfiinţat, în locul acestuia înfiinţându-se, în cadrul aparatului de lucru al Guvernului, Corpul de control al prim-ministrului, ca structură fără personalitate juridică.

Prin acelaşi act normativ, Departamentul pentru Lupta Antifraudă – DLAF a trecut din structura Cancelariei prim-ministrului în cadrul aparatului de lucru al Guvernului, funcţionând ca structură fără personalitate juridică în subordinea prim-ministrului şi în coordonarea viceprim-ministrului.

Personalul noilor structuri urma să fie încadrat numai pe baza încrederii acordate de prim-ministru, respectiv de viceprim-ministru, şi cu condiţia semnării unui angajament de loialitate, retragerea încrederii având ca efect revocarea încadrării, precum şi eliberarea sau destituirea din funcţie ori desfacerea contractului de muncă, după caz.

Legea de aprobare a acestei ordonanţe de urgenţă a făcut obiectul sesizării de neconstituţionalitate formulate de 77 de deputaţi. Printre argumente s-au reţinut atât încălcarea dispoziţiilor art. 115 alin. (6) din Constituţie, conform cărora ordonanţele de urgenţă nu pot afecta regimul instituţiilor fundamentale ale statului, cât şi încălcarea prevederilor art. 16 din Legea fundamentală, care consacră principiul egalităţii în drepturi a cetăţenilor.

---

[1] O.U.G. nr. 230/2008 publicată în M. Of. nr. 4 din 5 ianuarie 2009.
[2] Decizia nr. 82/2009 publicată în M. Of. nr. 33 din 16 ianuarie 2009.
[3] Legea nr. 208/2009 publicată în M. Of. nr. 385 din 9 iunie 2009.
[4] O.U.G. nr. 3/2009 publicată în M. Of. nr. 84 din 11 februarie 2009, respinsă prin Legea nr. 379/2009.

Curtea Constituțională a reținut, prin Decizia nr. 1.039 din 9 iulie 2009[1], că „dispozițiile respectivei ordonanțe de urgență încalcă atât prevederile art. 41 din Constituție, cât și principiul constituțional al egalității în drepturi a cetățenilor, de vreme ce acestea introduc o condiție care se constituie într-o derogare nejustificată de la prevederile Codului muncii, poziționând persoanele vizate într-o situație de vădită inegalitate juridică în raport cu ceilalți angajați".

Curtea a mai statuat că „ordonanța de urgență aprobată prin legea dedusă controlului nu satisface exigențele constituționale consacrate de art. 16, art. 41 și art. 115 alin. (6) din Constituție, conținând norme care afectează sfera garanțiilor legale ale drepturilor și libertăților fundamentale consacrate prin Constituție, astfel că întreaga ordonanță de urgență aprobată prin lege este lovită de neconstituționalitate", aceasta încetând să mai producă efecte juridice, în condițiile prevăzute de art. 147 alin. (1) din Constituție.

Ca urmare a deciziei Curții Constituționale sus-menționate, Guvernul a adoptat Ordonanța de urgență nr. 94/2009 privind asigurarea continuității activității unor structuri din cadrul aparatului de lucru al Guvernului[2], act normativ care a fost, de asemenea, declarat neconstituțional prin Decizia nr. 1555 din 17 noiembrie 2009[3], ca urmare a excepției de neconstituționalitate ridicate direct de către Avocatul Poporului.

f) Ordonanțele de urgență se supun ***în mod obligatoriu aprobării Parlamentului***, spre deosebire de ordonanțele simple, care se supun aprobării numai dacă legea de abilitare o cere.

Ordonanțele de urgență, precum și ordonanțele emise în baza unei legi speciale de abilitare pentru care se cere aprobarea lor de către Parlament, se aprobă sau se resping printr-o lege, potrivit dispozițiilor art. 115 alin. (7) din Constituție.

Dacă ordonanțele sunt respinse de Parlament, efectele acestora încetează pe data intrării în vigoare a legii de respingere; dacă ele sunt aprobate, acestea produc mai departe efecte juridice.

În cazul în care ordonanțele se aprobă cu modificări și completări, până la data intrării în vigoare a legii de aprobare își produc efectele ordonanțele, astfel cum au fost adoptate de Guvern, urmând ca după această dată să producă efecte normele ordonanțelor, astfel cum au fost modificate și/sau completate prin legea de aprobare.

În conformitate cu textul constituțional menționat mai sus, legea de aprobare sau de respingere a ordonanțelor cu care Parlamentul a fost sesizat trebuie să cuprindă și ordonanțele ale căror efecte au încetat ca urmare a faptului că ele nu au fost supuse spre aprobare Parlamentului până la împlinirea termenului de abilitare. Este evident că textul se referă la ordonanțele simple pentru care legea de abilitare prevedea aprobarea Parlamentului.

Norma din cuprinsul alin. (8) al art. 115 din Constituție rezolvă problema efectelor ordonanțelor și a ordonanțelor de urgență, statuând că prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței.

Această ultimă reglementare a fost introdusă prin Legea de revizuire a Constituției și reprezintă o măsură delicată asupra căreia Parlamentul trebuie să delibereze. Avem în vedere faptul că ordonanțele au produs deja efecte juridice pe perioada cât s-au aplicat,

[1] Decizia nr. 1.039/2009 publicată în M. Of. nr. 582 din 21 august 2009.
[2] O.U.G. nr. 94/2009 publicată în M. Of. nr. 602 din 31 august 2009, respinsă prin Legea nr. 130/2012.
[3] Dec. nr. 1555/2009 publicată în M. Of. nr. 916 din 28 decembrie 2009.

efecte care, potrivit textului constituțional, ar putea fi anulate ulterior prin legea de aprobare sau de respingere a ordonanței.

O asemenea măsură nu este de natură să asigure stabilitate sistemului legislativ și efectelor juridice produse prin ordonanțele emise de Guvern, raporturile juridice încheiate sub imperiul acestora putând fi oricând modificate prin lege de către Parlament[1].

Din punct de vedere al naturii juridice, apreciem că ordonanțele și ordonanțele de urgență emise de Guvern sunt *acte legislative*, nu acte administrative, deși sunt „opera" unei autorități administrative. Ele au ***forța juridică a legii,*** forță care este determinată, în principal, de împrejurările în care sunt emise – delegare legislativă – și de conținutul reglementării juridice – norme de reglementare primară – și nu de natura organului emitent.

În cazul ordonanțelor simple, această concluzie rezultă din faptul că Guvernul le emite numai *în baza delegării legislative dată de Parlament* și că regula generală în materia ordonanțelor este, așa cum am arătat, aceea de nesupunere a lor aprobării Parlamentului.

În cazul ordonanțelor de urgență, acestea sunt adoptate în baza *delegării legislative constituționale,* în situații considerate de Guvern ca fiind extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată. Supunerea spre aprobarea Parlamentului a acestei categorii de ordonanțe se justifică prin domeniul foarte larg care poate fi reglementat, inclusiv acela al legilor organice, cu excepțiile expres și limitativ prevăzute de Constituție. Abilitarea dată de legiuitorul constituant dă posibilitatea Guvernului de a aprecia când anume să intervină cu norme primare în reglementarea unei situații ce nu suportă amânare, iar această excepție în legiferare trebuie să fie controlată de Parlament, unica autoritate legiuitoare a țării.

În plus, art. 115 care reprezintă temeiul constituțional al celor două categorii de ordonanțe este intitulat „Delegarea legislativă".

Cum actele administrative nu pot cuprinde norme de reglementare primară, rezultă, într-o logică firească, faptul că ordonanțele Guvernului nu pot fi considerate acte administrative. De altfel, actele administrative sunt date în baza și în executarea legii, iar delegarea legislativă nu poate fi realizată prin acte administrative, ci doar prin acte cu forța juridică a legii.

În acest context, considerăm că nu se poate susține că la adoptare ordonanța este act administrativ, adică este dată în baza și în executarea legii, având forță juridică inferioară acesteia, și că, după aprobare, forța sa juridică „se transformă", fiind ridicată la rang de lege.

Pe de altă parte, dacă ar fi acte administrative, ar însemna ca legalitatea ordonanțelor să poată fi controlată de instanțele de contencios administrativ. Or, în această privință, potrivit art. 146 lit. d) din Constituție și practicii constante a Curții Constituționale, ordonanțele sunt supuse unui control de constituționalitate, fără a face deosebire între ordonanțele care se supun aprobării Parlamentului și cele care nu se supun acestei aprobări.

Amintim că asupra competenței instanțelor de contencios administrativ s-a pronunțat chiar fosta Curte Supremă de Justiție – Secția de contencios administrativ –, reținând că „instanțele de contencios administrativ nu sunt competente să se pronunțe asupra constituționalității unei ordonanțe de urgență a Guvernului, care, deși emană de la o autoritate administrativă, potrivit art. 107 alin. (3) și art. 114 din Constituție (actualele art. 108 și 115), are forța juridică egală cu a unei legi *stricto sensu* și este supusă controlului de constituționalitate al Curții Constituționale"[2].

---

[1] M. Preda, B. Vasilescu, *op. cit.*, p. 95.

[2] Decizia nr. 369/18 februarie 2003 citată de Gabriela Bogasiu în *Justiția actului administrativ. O abordare biunivocă*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 173.

10. Încetarea funcţiei de membru al Guvernului

Potrivit dispoziţiilor art. 106 din Constituţie, funcţia de membru al Guvernului încetează în următoarele cazuri:

– *demisie;*
– *revocare;*
– *pierderea drepturilor electorale;*
– *stare de incompatibilitate;*
– *deces;*
– *alte cazuri prevăzute de lege.*

Dispoziţiile art. 5 din Legea nr. 90/2001 reiterează, în mod firesc, aceleaşi modalităţi de încetare a funcţiei de membru al Guvernului, la care adaugă şi *demiterea.*

Demisia este un act de voinţă unilaterală prin care un membru al Guvernului renunţă din proprie iniţiativă la această funcţie. Dispoziţiile art. 6 din Legea nr. 90/2001 prevăd că demisia trebuie să fie adusă la cunoştinţă publică şi să fie prezentată în scris prim-ministrului, devenind irevocabilă din momentul în care s-a luat act de depunerea ei, dar nu mai târziu de 15 zile de la data depunerii.

În literatura de specialitate[1] se consideră că despre demisie ar trebui să ia act nu doar prim-ministrul, dar şi Preşedintele României, singurul abilitat de Constituţie să declare vacantă funcţia de membru al Guvernului şi să numească, la propunerea prim-ministrului, o altă persoană în funcţia vacantă. În consecinţă, s-a apreciat că ar fi fost necesar ca din textul art. 6 să fi rezultat şi obligaţia prim-ministrului de a aduce la cunoştinţa Preşedintelui României demisia celui în cauză.

Dispoziţiile art. 6 din legea sus-menţionată mai prevăd *irevocabilitatea* demisiei, dar ea nu este suficient de clară, deoarece nu este exclusă posibilitatea ca după o discuţie cu prim-ministrul, cel în cauză să revină asupra deciziei, caz în care demisia ar putea să devină revocabilă.

Cu privire la ***revocarea*** din funcţia de membru al Guvernului, Legea nr. 90/2001 prevede că această măsură se ia în caz de „remaniere guvernamentală", prin decret al Preşedintelui României, la propunerea prim-ministrului.

În doctrină[2] s-a reţinut că prim-ministrul are o putere discreţionară deplină, propunerile sale cu privire la revocarea sau numirea unor membri ai Guvernului aflându-se sub deplinul său control. Singura regulă pe care prim-ministrul este obligat să o respecte este aceea ca revocarea să fie motivată, fie şi de ineficienţa activităţii respectivului membru al Guvernului.

Remanierea, aşa cum am arătat şi cu alt prilej, reprezintă înlocuirea unor membri ai Guvernului cu alte persoane care nu se regăsesc în lista iniţială acceptată de Parlament prin acordarea votului de încredere.

Prin Legea de revizuire a Constituţiei s-a întărit controlul Parlamentului asupra Guvernului în ceea ce priveşte remanierea guvernamentală. Astfel, în măsura în care remanierea guvernamentală are ca efect schimbarea structurii sau compoziţiei politice a Guvernului, procedura este condiţionată de aprobarea prealabilă a Parlamentului, acordată

[1] M. Preda, B. Vasilescu, *op. cit.*, p. 96.
[2] I. Vida, *op. cit.*, p. 109.

la propunerea prim-ministrului. Numai în baza acestei aprobări, Preşedintele României poate revoca din funcţie pe unii membri ai Guvernului şi apoi numi persoanele propuse de prim-ministru.

În literatura de specialitate[1] s-a reţinut că Legea fundamentală nu rezolvă o problemă care s-ar putea ivi în practică, şi anume cazul în care prim-ministrul se prezintă în faţa Parlamentului cu propunerea de remaniere prin care se schimbă structura sau compoziţia politică a Guvernului, iar Parlamentul nu este de acord. Întrebarea era dacă în acest caz ar fi vorba despre un Guvern demisionar sau Guvernul în funcţie va putea să-şi desfăşoare în continuare activitatea în structura şi compoziţia politică iniţială? Din punctul nostru de vedere, nu putem accepta ideea unui Guvern demisionar, deoarece singurele cazuri de demitere a Guvernului sunt cele prevăzute în mod expres şi limitativ de art. 110 alin. (2) din Constituţie, printre acestea neregăsindu-se neaprobarea remanierii de către Parlament. Pe de altă parte, trebuie să subliniem că în cazul remanierii este vorba de *revocarea* unor membri ai Guvernului, revocarea fiind o modalitate de încetare a *funcţiei de membru al Guvernului*, nu a *mandatului Guvernului*, în ansamblul său. În plus, dacă remanierea nu este aprobată de Parlament, nici Preşedintele României nu poate revoca din funcţie vreun membru al Guvernului, astfel că Guvernul va trebui să-şi desfăşoare în continuare activitatea în structura şi compoziţia politică iniţială.

Dacă este vorba de deces sau demisie, va trebui instituit interimatul pentru funcţiile devenite astfel vacante, activitate care se poate desfăşura însă, numai pe o perioadă de maximum 45 de zile. În acest caz, dacă se respectă structura şi compoziţia politică a Guvernului, prim-ministrul poate propune Preşedintelui României numirea unei persoane în funcţia vacantă.

Dacă însă este necesară aprobarea Parlamentului, până la expirarea celor 45 de zile, prim-ministrul trebuie să o solicite pentru noi formule de remaniere guvernamentală[2]. În final, Parlamentul ar trebui să adopte o moţiune de cenzură pentru retragerea încrederii Guvernului a cărui remaniere nu s-a putut realiza în cele 45 de zile de interimat.

Articolul 7 din Legea nr. 90/2001 nu prevede dacă prim-ministrul mai poate sau nu să revină asupra propunerii de revocare a unui membru al Guvernului până la emiterea decretului de către Preşedintele României sau dacă Preşedintele ar putea să nu dea curs propunerii prim-ministrului de revocare din funcţie a unui membru al Guvernului sau revenirii acestuia asupra propunerii de revocare.

În practică, Curtea Constituţională a fost chemată să soluţioneze un conflict juridic de natură constituţională între Guvern şi Preşedintele României cauzat de refuzul acestuia din urmă de a da curs propunerii înaintate de prim-ministru cu privire la numirea unei persoane în funcţia de ministru[3]. Curtea a constatat că, în aplicarea art. 85 alin. (2) din Constituţie, Preşedintele României, neavând drept de veto, poate să ceară prim-ministrului o singură dată, motivat, să facă o nouă propunere de numire a altei persoane în funcţia de ministru.

---

[1] D. Tofan în *Constituţia României. Comentariu pe articole*, coordonatori I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, p. 981.

[2] În practică a existat şi situaţia când o parte din membrii Guvernului au demisionat, dar nu s-a recurs la o remaniere guvernamentală, ci doar la instituirea interimatului pentru respectivele funcţii, astfel că remanierea guvernamentală care trebuia să fie aprobată de către Parlament a fost amânată, iar interimatul s-a exercitat şi după împlinirea celor 45 de zile.

[3] Decizia nr. 98 din 7 februarie 2008 publicată în M. Of. nr. 140 din 22 februarie 2008.

Motivele cererii Preşedintelui României nu pot fi cenzurate de prim-ministru care, în procedura prevăzută de art. 85 alin. (2) din Constituţie, nu are decât dreptul de a propune Preşedintelui numirea unui ministru, iar nu şi competenţă decizională. Ca şi în cazul exercitării celorlalte atribuţii prevăzute de Constituţie, Preşedintele rămâne răspunzător politic, în faţa electoratului, pentru modul în care a motivat refuzul de a da curs propunerii prim-ministrului, după cum prim-ministrul şi Guvernul rămân răspunzători politic în faţa Parlamentului.

În ceea ce priveşte posibilitatea prim-ministrului de a reitera prima propunere, Curtea a constatat că această posibilitate este exclusă prin chiar faptul neînsuşirii propunerii de către Preşedintele României, prim-ministrul având obligaţia să propună pentru funcţia de ministru o altă persoană.

În doctrină[1] s-a subliniat necesitatea deosebirii dintre regimul juridic aplicabil demisiei şi cel aplicabil revocării, tocmai pentru a se evidenţia faptul că acestea sunt două modalităţi distincte de încetare a funcţiei de membru al Guvernului, astfel cum le enumeră art. 106 din Constituţie şi că ele nu trebuie confundate sau aplicate concomitent. Dacă membrul Guvernului îşi depune demisia, care reprezintă actul său de voinţă unilaterală, decretul Preşedintelui României nu poate decât să constate vacanţa respectivei funcţii ca urmare a demisiei.

În cazul revocării, nu este necesar acordul membrului Guvernului constatat într-un înscris, de această dată actul de voinţă aparţine în mod unilateral prim-ministrului, care propune Preşedintelui revocarea persoanei din funcţia de membru al Guvernului.

Referitor la ***pierderea drepturilor electorale*** de către un membru al Guvernului, menţionăm că această măsură poate să fie determinată, fie de punerea lui sub interdicţie pentru debilitate sau alienaţie mintală, fie de condamnarea sa prin hotărâre judecătorească definitivă şi la pedeapsa complementară a pierderii drepturilor electorale. De asemenea, pierderea drepturilor electorale poate opera şi ca efect al pierderii cetăţeniei române.

Problemele legate de ***starea de incompatibilitate*** a membrilor Guvernului au fost prezentate la un punct distinct al acestui capitol, astfel că nu mai trebuie reluate, iar aspectele legate de încetarea calităţii de membru al Guvernului prin ***deces*** nu necesită precizări suplimentare.

Cât priveşte măsura ***demiterii*** unui membru al Guvernului, ea este fundamentată pe *vinovăţia* acestuia pentru săvârşirea unei infracţiuni sau a unei fapte expres prevăzute de lege. În acest sens, dispoziţiile art. 8 alin. (2) din Legea nr. 90/2001 statuează că un membru al Guvernului este demis în cazul în care a fost condamnat penal printr-o hotărâre judecătorească definitivă sau în cazul în care averea sa a fost declarată, în tot sau în parte, ca fiind dobândită în mod ilicit printr-o hotărâre judecătorească definitivă.

Referitor la prim-ministru, aşa cum am mai arătat, potrivit art. 107 alin. (2) din Constituţie, acesta nu poate fi demis de către Preşedintele României. Dacă însă, prim-ministrul se află în unul din celelalte cazuri de încetare a funcţiei de membru al Guvernului, efectele nu se reduc numai la persoana acestuia, ci se răsfrâng asupra mandatului întregului Guvern, aşa cum vom arăta în continuare.

[1] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, Partea generală*, ed. a III-a revăzută şi adăugită, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 110.

În toate cazurile de încetare a calității de membru al Guvernului, Președintele României ia act de situația ivită, urmând a se derula procedurile constituționale și legale pentru numirea unei alte persoane în calitate de membru al Guvernului, la propunerea prim-ministrului.

11. Încetarea mandatului Guvernului

În conformitate cu prevederile art. 110 alin. (1) din Constituție, „Guvernul își exercită mandatul până la data validării alegerilor parlamentare generale". Se are în vedere deci, nu încetarea mandatului unuia sau unora dintre membrii Guvernului, ci a *întregii echipe Guvernamentale*.

Încetarea mandatului Guvernului „la data validării alegerilor parlamentare generale" reprezintă consecința faptului că mandatul acordat de Parlament prin votul de încredere expiră la data validării alegerilor parlamentare generale și de la acest moment noul Parlament este în situația de a-și manifesta încrederea într-o nouă echipă guvernamentală, pe care înțelege să o sprijine. Odată validate mandatele deputaților și senatorilor, noul Parlament va trebui să își exprime propria sa acceptare cu privire la componența unui nou Guvern și la programul acestuia de guvernare, pentru ca ele să corespundă opțiunilor politice rezultate în urma alegerilor.

Încetarea mandatului Guvernului „la data validării alegerilor parlamentare generale" este modalitatea normală, firească, de încetare a mandatului, ca urmare a expirării mandatului Parlamentului al cărui „produs" este Guvernul.

Dispozițiile art. 110 alin. (2) din Constituție reglementează altă situație de încetare a mandatului Guvernului, situații care pot interveni în timpul mandatului Parlamentului care i-a acordat votul de încredere. Astfel, potrivit textului constituțional, Guvernul este *demis* la data retragerii de către Parlament a încrederii acordate sau dacă prim-ministrul se află în una din situațiile de încetare a funcției de membru al Guvernului, cu excepția revocării, sau dacă prim-ministrul este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile.

Din redactarea acestui text, rezultă că *demiterea* Guvernului poate interveni:

a) fie datorită faptului că Parlamentul i-a retras încrederea ca urmare a adoptării unei moțiuni de cenzură;

b) fie ca urmare a faptului că prim-ministrul se află în una din situațiile de încetare a funcției de membru al Guvernului, cu excepția revocării, ori acesta se află în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile.

Aspectele legate de demiterea Guvernului ca urmare a adoptării de către Parlament a unei moțiuni de cenzură vor fi prezentate la punctul rezervat răspunderii politice a Guvernului.

Cealaltă modalitate de demitere a Guvernului este legată de persoana prim-ministrului. Astfel, dacă prim-ministrul nu mai este în situația de a-și exercita mandatul încredințat prin votul de încredere acordat de Parlament, Guvernul este demis. Deci, având în vedere poziția constituțională a prim-ministrului, în cazul în care acesta se află în una din situațiile care au ca efect încetarea funcției de membru al Guvernului, cu excepția revocării, sau dacă acesta este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile, Guvernul este demis. Până la începerea mandatului noii echipe guvernamentale, Președintele României va desemna un

alt membru al Guvernului ca *prim-ministru interimar*. Această persoană nu poate fi decât un alt membru al Guvernului, care va îndeplini atât funcția pentru care este titular, cât și pe aceea de prim-ministru interimar, până la depunerea jurământului de către noul Guvern.

Interimatul instituit pe perioada imposibilității exercitării atribuțiilor încetează dacă prim-ministrul își reia activitatea până la împlinirea termenului de 45 de zile, situație care nu mai determină demiterea Guvernului.

Interimatul intervine, potrivit art. 107 alin. (4) din Constituție, și în cazul în care funcția de ministru sau a altui membru al Guvernului încetează ori acesta este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile pentru o perioadă de cel mult 45 de zile. În acest caz, Președintele României, la propunerea prim-ministrului, poate desemna *un ministru interimar*. Dacă până la împlinirea celor 45 de zile ministrul își reia activitatea în Guvern, interimatul instituit pentru imposibilitatea exercitării atribuțiilor încetează. Dacă însă, la împlinirea acestui termen, ministrul nu își reia exercitarea atribuțiilor, acesta va fi revocat, funcția rămânând vacantă, iar prim-ministrul va propune Președintelui României numirea unui nou membru al Guvernului.

Dispozițiile art. 9 alin. (1) din Legea nr. 90/2001 nu precizează ce se înțelege prin „imposibilitate de a-și exercita atribuțiile", însă este evident că această sintagmă poate include orice situație determinată de starea de sănătate sau de voința prim-ministrului ori a unui membru al Guvernului.

Faptul că pe o durată de cel mult 45 de zile, prim-ministrul sau ministrul aflat în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile poate fi înlocuit de un *prim-ministru interimar* sau de un *ministru interimar*, fără ca aceasta să aibă ca efect demiterea Guvernului, respectiv revocarea ministrului, se explică prin aceea că pe această durată, exercitarea funcției de către titular este *suspendată* din motive obiective. Deci, titularul rămâne în continuare în echipa guvernamentală, suspendarea exercitării prerogativelor de prim-ministru sau de membru al Guvernului fiind însă limitată la cel mult 45 de zile. Acest termen este prevăzut în mod expres de art. 110 alin. (2) din Constituție, pentru prim-ministru, și de art. 107 alin. (4) din Legea fundamentală, pentru ceilalți membri ai Guvernului.

Guvernul al cărui mandat a încetat ca urmare a validării alegerilor parlamentare generale sau ca urmare a demiterii este competent, potrivit art. 110 alin. (4) din Constituție, să îndeplinească numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern.

Funcționarea Guvernului pe această perioadă nu se mai bazează pe încrederea acordată de Parlament, ci pe o prorogare legală a unora dintre atribuțiile sale pe o perioadă limitată, adică până la depunerea jurământului de către noua echipă Guvernamentală.

În literatura de specialitate[1] s-a considerat că actele de administrare a treburilor publice sunt hotărâri curente în activitatea executivă, cu caracter normativ sau individual ca, de pildă, acte de asigurare a aplicării unitare a legilor, aprobări de transferuri și repartizări de bunuri între sau către autorități și instituții din subordine, numiri și revocări în funcții administrative etc.

În aplicarea textului art. 110 alin. (4) din Constituție, art. 26 alin. (3) din Legea nr. 90/2001 precizează că, în această perioadă, Guvernul continuă să îndeplinească numai

[1] I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. I, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, p. 179.

actele cu caracter individual sau normativ *necesare pentru administrarea treburilor publice*, fără a promova politici noi şi fără a putea emite ordonanţe sau a iniţia proiecte de lege.

Menţionăm că a existat o încercare din partea Guvernului de a modifica textul din Legea nr. 90/2001, prin adoptarea Ordonanţei de urgenţă nr. 76/2005[1], care introducea o excepţie în ceea ce priveşte competenţa Guvernului în această perioadă. Astfel, teza a doua a art. 26 alin. (3) din legea sus-menţionată a fost modificată în sensul că „Guvernul nu poate emite ordonanţe şi nu poate iniţia proiecte de lege, cu excepţia celor care sunt necesare pentru respectarea angajamentelor asumate de România faţă de Uniunea Europeană şi alte organisme internaţionale, a celor necesare în domeniul bugetar privind administrarea, repartizarea şi utilizarea veniturilor şi cheltuielilor bugetare, precum şi a celor necesare în cazul producerii unor evenimente ale căror efecte nu pot fi înlăturate decât prin măsuri stabilite de acte normative cu forţă juridică de lege".

Această ordonanţă de urgenţă a fost respinsă de către Parlament prin Legea nr. 250/2005[2], nu însă pentru motive care priveau fondul reglementării, ci pentru aspecte ţinând de cvorumul necesar adoptării unei legi organice.

La acea dată am considerat că, prin conţinutul ei, norma introdusă încălca dispoziţiile constituţionale, care nu prevăd nicio excepţie în ceea ce priveşte competenţa Guvernului al cărui mandat a încetat în condiţiile Legii fundamentale.

Suntem de acord că administrarea treburilor publice nu se poate realiza decât prin acte administrative, care reprezintă competenţa originară a Guvernului, consacrată prin art. 102 alin. (1) din Constituţie. Însă, practica şi experienţa politică pe care a traversat-o România în ultima perioadă a demonstrat un blocaj constituţional în activitatea autorităţilor fundamentale ale statului.

Într-adevăr, în România postdecembristă s-a întâmplat pentru prima dată să ne aflăm în situaţia de a avea un Preşedinte al României suspendat din funcţie, de a organiza un referendum pentru demiterea acestuia, de a avea un Guvern redus ca număr pentru care nu s-a operat remanierea guvernamentală şi care funcţiona pe baza interimatului, Guvern care pe deasupra a fost şi demis şi pentru care a expirat şi termenul pentru exercitarea interimatului. Şi să mai amintim desemnarea unui candidat pentru funcţia de prim-ministru pentru a cărui echipă guvernamentală şi program de guvernare Parlamentul nu a acordat votul de încredere, precum şi a altui candidat care şi-a depus mandatul cu mult peste termenul de 10 zile prevăzut de art. 103 alin. (2) din Constituţie.

În ceea ce priveşte Guvernul, putem afirma că acesta s-a aflat în situaţii *sui generis,* pe care legiuitorul constituant nu le-a imaginat într-o democraţie autentică spre care tindea România în anul 1991.

La acestea s-a mai adăugat gestionarea necorespunzătoare a situaţiei de criză, care a determinat recurgerea la împrumuturi externe pentru care Fondul Monetar Internaţional şi Comisia Europeană solicitau adoptarea, până la mijlocul lunii decembrie 2009, a Legii bugetului de stat pe anul 2010. Şi, în mod evident, cu un Guvern demis care, potrivit Constituţiei, nu poate decât să administreze treburile publice, această condiţie nu a putut fi îndeplinită, art. 138 alin. (2) din Legea fundamentală consacrând expres că proiectul bugetului de stat şi cel al asigurărilor sociale de stat se elaborează de Guvern şi se supun aprobării Parlamentului.

---

[1] O.U.G. nr. 76/2005, publicată în M. Of. nr. 618 din 15 iulie 2005, respinsă prin Legea nr. 250/2005.

[2] Legea nr. 250/2005 publicată în M. Of. nr. 734 din 12 august 2005.

Au fost inutile şi discuţiile partidelor politice cu reprezentanţii Fondului Monetar Internaţional şi Declaraţia Parlamentului[1] referitoare la angajamentul de a respecta obligaţiile şi indicatorii macro-economici stabiliţi prin Acordul încheiat de România cu Fondul Monetar Internaţional, căci tranşa de împrumut ce trebuia să o primească România în luna decembrie 2009 nu a fost acordată.

În găsirea unei soluţii pentru ieşirea din blocajul instituţional, parlamentarii au iniţiat o propunere legislativă prin care dispoziţiile art. 26 din Legea nr. 90/2001 să fie completate cu un nou alineat, potrivit căruia „Prin derogare de la prevederile alin. (3), în situaţii extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, Guvernul poate iniţia proiecte de lege pentru ratificarea unor tratate internaţionale, proiectele de lege privind bugetul de stat şi bugetul asigurărilor sociale de stat, precum şi proiectul de lege privind responsabilitatea fiscală"[2].

Faţă de aceste experienţe, a căror reglementare excede cadrul constituţional, ar fi indicat ca la revizuirea Legii fundamentale să se aibă în vedere modificarea expresă a unor texte, astfel încât din redactarea propusă să se poată recurge, fără teama de a încălca Constituţia, la soluţionarea unor situaţii dificile, care nădăjduim să nu mai fie calificate ca *sui generis*. Până la această dată însă, este acceptată, cel puţin cu caracter temporar, soluţia unei excepţii de la actele de administrare a treburilor publice.

În ceea ce priveşte prelungirea mandatului Guvernului, aceasta poate fi determinată de prelungirea de drept a mandatului Parlamentului în caz de mobilizare, război, stare de asediu sau stare de urgenţă, până la încetarea acestora (art. 63 alin. (1) coroborat cu art. 92 alin. (4) şi art. 93 alin. (2) din Constituţie). În această situaţie, este vorba de un Guvern cu puteri depline.

În cazul expirării mandatului de 4 ani al Parlamentului, când alegerile se desfăşoară, potrivit art. 63 alin. (2) teza întâi din Constituţie, în cel mult 3 luni de la această dată, Guvernul îşi exercită mandatul, potrivit art. 110 alin. (1) din Legea fundamentală, până la data *validării alegerilor parlamentare generale*, astfel că prelungirea mandatului intervine numai după această dată, nu după expirarea celor 4 ani de mandat al Parlamentului. După validarea alegerilor, Guvernul îndeplineşte numai actele pentru administrarea treburilor publice.

În literatura de specialitate[3] se susţine că prelungirea mandatului Guvernului operează şi în cazul în care Parlamentul nou ales nu reuşeşte să desemneze un nou executiv, indiferent de faptul că se reia de mai multe ori procedura de învestire sau când este dizolvat legislativul şi convocat corpul electoral la noi alegeri generale (anticipate).

Se susţine astfel, că pentru toate situaţiile de prelungire a mandatului guvernamental determinate de corelarea sau necorelarea cu mandatul legislativ, vechiul Guvern rămas în funcţie, mai ales în cazul unor alegeri anticipate, va acţiona cu depline puteri, nefiind limitat doar la administrarea treburilor publice[4].

Faţă de aceste opinii, reţinem următoarele considerente:

– Situaţia în care, după alegerile generale, Parlamentul după mai multe solicitări de învestitură reuşeşte să acorde votul de încredere unui nou executiv nu reprezintă o situaţie

[1] Declaraţia Parlamentului nr. 3 din 4 noiembrie 2009 publicată în M. Of. nr. 756 din 5 noiembrie 2009.

[2] Legea nr. 376/2009 publicată în M. Of. nr. 835 din 3 decembrie 2009.

[3] D. Tofan, *Constituţia României. Comentariu pe articole*, coordonatori I. Muraru, E. S. Tănăsescu, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 1030-1031.

[4] I. Santai, *op. cit.*, p. 180.

particulară, ci se încadrează în situația clasică, respectiv când Guvernul, după validarea alegerilor parlamentare generale, îndeplinește, potrivit art. 110 alin. (4) din Constituție, numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice, până la depunerea jurământului de membrii noului Guvern. Deci, în acest caz, Guvernul nu poate acționa cu puteri depline, după data validării alegerilor parlamentare.

– În cazul dizolvării legislativului și al organizării unor alegeri parlamentare generale anticipate, Guvernul rămas în funcție are puteri depline doar până la data validării alegerilor (chiar și anticipate), căci și în acest caz sunt aplicabile dispozițiile art. 110 alin. (1) din Constituție, care nu fac nicio diferență după cum alegerile parlamentare generale sunt la termen sau anticipate. De aceea, după data validării alegerilor, Guvernul va îndeplini numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice. Așadar, se poate vorbi de un Guvern cu puteri depline numai până la data validării alegerilor parlamentare generale anticipate, nu și după această dată.

Considerăm că și în cazul dizolvării Parlamentului și al organizării unor alegeri parlamentare generale anticipate este vorba de faptul că mandatul acordat Guvernului prin votul de încredere de către Parlamentul dizolvat expiră la data validării alegerilor generale și de la acest moment noul Parlament trebuie să-și manifeste încrederea într-o nouă echipă guvernamentală, pe care înțelege să o sprijine. În urma validării mandatelor deputaților și senatorilor, noul Parlament va trebui să își exprime propria sa opțiune cu privire la componența noului Guvern și la programul acestuia de guvernare, pentru ca ele să corespundă noii structuri politice rezultate din alegerile anticipate.

A da o altă soluție acestei situații înseamnă a accepta coexistența și conlucrarea între un Guvern care funcționează pe baza votului de încredere acordat de un Parlament care nu mai există (pentru că a fost dizolvat) și un Parlament nou, rezultat în urma alegerilor, fie ele și anticipate, care ar putea avea o altă structură politică decât aceea pe care o exprimă Guvernul în funcție.

12. Controlul exercitat de Parlament asupra Guvernului

Dispozițiile art. 111 alin. (1) din Constituție prevăd că „Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora. În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie".

Profesorul Antonie Iorgovan considera că obligația de a prezenta informații nu privește și pe Președintele României, care „este mai mult decât un simplu organ al administrației publice, este unul din cei doi șefi ai executivului".

În ceea ce privește sfera organelor administrației publice obligate să prezinte informațiile și documentele cerute în cadrul controlului parlamentar, trebuie făcute unele mențiuni, având în vedere că textul constituțional nu este suficient de precis din acest punct de vedere. În acest sens, apreciem că prin noțiunea generică de *organe ale administrației publice* nu se pot înțelege decât *organele centrale*, nu și cele ale administrației publice *locale* care, potrivit reglementărilor constituționale, își desfășoară activitatea pe baza

principiilor descentralizării, autonomiei locale şi deconcentrării serviciilor publice. Controlul de legalitate asupra actelor acestor autorităţi se realizează de prefect, reprezentantul Guvernului în teritoriu, astfel că cererile parlamentarilor referitoare la unele informaţii din activitatea autorităţilor administraţiei publice locale adresate direct acestora nu se justifică, neavând un temei constituţional şi legal[1]. De altfel, senatorii şi deputaţii pot participa la şedinţele autorităţilor administraţiei publice locale din circumscripţia electorală în care au fost aleşi, prilej cu care pot lua la cunoştinţă despre activitatea acestora şi pot propune proiecte de legi în interesul respectivelor colectivităţi locale.

Pornind de la textul art. 111 alin. (1) din Legea fundamentală, rezultă că solicitările de informare trebuie să fie făcute de preşedinţii celor două Camere sau de preşedinţii comisiilor parlamentare, şi nu în mod direct de către fiecare parlamentar.

În privinţa obiectului cererii de informare, este evident că aceasta trebuie să se limiteze numai la aspectele legate de controlul parlamentar, adică la acele date, informaţii şi documente care au caracter public şi care, în virtutea transparenţei decizionale şi a liberului acces la informaţii publice, pot şi trebuie să fie cunoscute de toată lumea. Aşadar, cererea nu se poate rezuma la interese strict personale ale parlamentarilor, deoarece controlul parlamentar este un instrument juridic care aparţine autorităţii legislative, nefiind un atribut personal al celor care alcătuiesc această autoritate.

Mijloacele prin care Parlamentul se poate informa şi îşi poate exercita controlul asupra activităţii Guvernului şi a celorlalte autorităţi ale administraţiei publice sunt diverse: întrebări, interpelări, comisii de anchetă, rapoarte din partea unor autorităţi publice (Curtea de Conturi, Avocatul Poporului, Consiliul Legislativ, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării), moţiuni.

În doctrină[2] acest control a fost calificat ca fiind un control atotcuprinzător, în sensul că el vizează actele şi faptele săvârşite pe toată durata mandatului unui Guvern şi un control preponderent politic, determinat de sistemul democratic instituit prin Constituţie.

Cu privire la controlul parlamentar asupra Guvernului prin intermediul **întrebărilor şi interpelărilor** pe care deputaţii şi senatorii le pot adresa Guvernului, în ansamblu, sau oricăruia dintre membrii săi, dispoziţiile art. 112 alin. (1) din Constituţie prevăd că „Guvernul şi fiecare dintre membrii săi au obligaţia să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputaţi sau de senatori în condiţiile prevăzute de regulamentele celor două Camere ale Parlamentului".

Întrebarea constă într-o simplă cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informaţie este exactă, dacă Guvernul şi celelalte organe ale administraţiei publice înţeleg să comunice informaţiile şi documentele solicitate de Camere sau de comisiile permanente ori dacă Guvernul are intenţia de a lua o hotărâre într-o problemă determinată[3].

Nu sunt admise întrebările care privesc probleme de interes personal sau particular, urmăresc în exclusivitate obţinerea unei consultaţii juridice, se referă la procese aflate pe rolul instanţelor judecătoreşti sau pot afecta soluţionarea unor cauze aflate în curs de judecată ori dacă privesc activitatea unor persoane care nu îndeplinesc funcţii publice.

---

[1] În acelaşi sens, a se vedea V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, *Constituţia României – comentată şi adnotată*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 338.

[2] I. Vida, *op. cit.*, p. 113 şi urm.

[3] Art. 154 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi art. 158 alin. (2) din Regulamentul Senatului.

Întrebările pot fi formulate în scris sau oral. La prezentarea întrebării, deputatul sau senatorul va preciza dacă doreşte să primească răspunsul în scris sau oral, în şedinţă publică. Cei întrebaţi au obligaţia să răspundă la întrebare. Răspunsul poate fi dat imediat, oral sau în scris. Aceştia pot însă declara că vor prezenta răspunsul în zilele următoare, precizând cu exactitate ziua. Întrebările la care nu s-a răspuns se publică în Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, la sfârşitul fiecărei sesiuni ordinare.

Interpelarea constă într-o cerere adresată Guvernului sau unor membri ai Guvernului de către unul sau mai mulţi deputaţi sau senatori ori de un grup parlamentar, prin care se solicită explicaţii asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activităţii interne sau externe. Interpelările se formulează în scris, arătându-se numai obiectul lor, fără nicio dezvoltare, se citesc în şedinţă publică, se înscriu în registru şi se afişează în sala de şedinţe, urmând a fi trimise prim-ministrului.

În şedinţa stabilită pentru dezvoltarea interpelării se dă mai întâi cuvântul celui care a formulat interpelarea şi apoi reprezentantului prim-ministrului sau ministrului. Guvernul şi fiecare dintre membrii săi sunt obligaţi să răspundă la interpelări în cel mult două săptămâni.

Cele două Camere au posibilitatea de a adopta o moţiune prin care să-şi exprime poziţia cu privire la problema ce a făcut obiectul interpelării.

Controlul Parlamentului asupra administraţiei publice se poate exercita şi prin intermediul ***comisiilor de anchetă***, care se pot constitui fie de către fiecare Cameră, fie în comun, de ambele Camere. În acest sens, dispoziţiile art. 64 alin. (4) din Constituţie prevăd că „Fiecare Cameră îşi constituie comisii parlamentare şi poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. Camerele îşi pot constitui comisii comune".

Rolul comisiilor de anchetă este acela de a asigura celor două Camere ale Parlamentului o informare cât mai completă, specializată şi pertinentă asupra unei anumite probleme, faţă de care acestea să-şi exprime în final poziţia. Activitatea comisiei de anchetă se concretizează într-un raport prezentat spre dezbatere Camerei care a constituit comisia.

Concluziile şi măsurile cuprinse în raport nu produc prin ele însele efecte juridice, dar pot constitui fundamentul politic de la care să pornească o iniţiativă legislativă, o moţiune de cenzură, chiar o remaniere guvernamentală ori declanşarea unei anchete judiciare. În niciun caz, apreciază profesorul A. Iorgovan, „nu poate fi vorba de anularea unor acte administrative sau de destituiri de persoane prin votul comisiei".

În acţiunile lor, comisiile de anchetă pot solicita informaţii de la autorităţile publice, pot audia unele persoane, pot folosi specialişti şi experţi în elaborarea rapoartelor.

Curtea Constituţională, analizând constituţionalitatea dispoziţiei din Regulamentul Camerei Deputaţilor, care prevedea dreptul comisiei de anchetă de a cita „orice persoană", a decis că anumiţi demnitari şi funcţionari, cum sunt Preşedintele României şi judecătorii, nu pot fi controlaţi prin comisii de anchetă.

Moţiunea simplă exprimă poziţia Senatului sau a Camerei Deputaţilor într-o anumită problemă de politică internă sau externă ori, după caz, cu privire la o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări. Moţiunea simplă poate fi iniţiată de cel puţin o pătrime din numărul senatorilor sau de cel puţin 50 de deputaţi. Moţiunile care nu îndeplinesc aceste cerinţe, precum şi cele care vizează finalităţi specifice moţiunii de cenzură nu se supun dezbaterii de către preşedintele respectivei Camere.

Moțiunea trebuie să fie motivată și se depune la președintele de ședință, în plenul Senatului sau la președintele Camerei Deputaților în cursul ședințelor publice.

După primirea moțiunilor simple, președintele Senatului sau al Camerei Deputaților le comunică de îndată Guvernului și le aduce la cunoștința plenului, după care dispune afișarea la sediul Senatului sau al Camerei Deputaților.

Dezbaterea moțiunilor simple se face în cel mult 6 zile de la depunere, Guvernul urmând a fi înștiințat asupra datei stabilite.

Moțiunile simple privind probleme de politică externă se supun dezbaterii numai însoțite de avizul Comisiei pentru politică externă și cu consultarea Ministerului Afacerilor Externe, condiție ce trebuie îndeplinită în termen de 3 zile de la depunerea moțiunii.

După începerea dezbaterii, parlamentarii nu își pot retrage adeziunea la moțiune. Până la încheierea dezbaterii unei moțiuni simple, semnatarii nu mai pot promova o altă moțiune în aceeași problemă. Dezbaterea se încheie prin supunerea la vot a moțiunii simple.

Potrivit Regulamentului Senatului, moțiunile simple adoptate se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, și sunt obligatorii pentru Guvern și membrii săi, precum și pentru celelalte persoane vizate[1].

13. Răspunderea politică a Guvernului

13.1. Moțiunea de cenzură

Raporturile dintre Parlament și Guvern sunt fie de natură politică, fie de natură juridică. În consecință, și problema răspunderii Guvernului va fi una de natură politică și alta de natură juridică.

Constituția României prevede în art. 109 alin. (1) că „Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia".

Sancțiunea corespunzătoare răspunderii politice a Guvernului este demiterea acestuia ca urmare a retragerii de către Parlament a încrederii acordate la învestitură.

Deoarece Guvernul a fost învestit pe baza votului de încredere acordat de către Parlament, prin acceptarea în bloc a întregii echipe guvernamentale prezentate de candidatul la funcția de prim-ministru și a programului de guvernare, răspunderea politică a fiecărui membru al Guvernului este solidară cu a celorlalți membri. Ca atare, pentru activitatea necorespunzătoare a unuia dintre membrii săi, Guvernul poate fi demis, greșeala acestuia extinzându-și efectele politice asupra întregii echipe guvernamentale.

Instrumentul politic prin care Parlamentul poate retrage încrederea acordată Guvernului este ***moțiunea de cenzură***.

Potrivit art. 113 alin. (1) din Constituție, „Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, pot retrage încrederea acordată Guvernului prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, cu votul majorității deputaților și senatorilor".

Procedura moțiunii de cenzură cuprinde trei momente esențiale: inițierea, dezbaterea și supunerea la vot a acesteia.

[1] Art. 157 alin. (2) din Regulamentul Senatului.

În conformitate art. 113 alin. (2) din Legea fundamentală, „moțiunea de cenzură poate fi *inițiată* de cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor și se comunică Guvernului la data depunerii". Dacă nu se realizează această proporție, moțiunea de cenzură nu mai este luată în discuție și nici supusă votului. Moțiunea de cenzură se prezintă în ședința comună a celor două Camere.

Dezbaterea moțiunii de cenzură inițiată regulamentar se face după 3 zile de la data când a fost prezentată în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului. După dezbatere, moțiunea este *supusă votului* celor două Camere reunite în plenul lor.

Adoptarea moțiunii de cenzură atrage demiterea Guvernului și declanșarea procedurii de formare a unui nou Guvern. Guvernul demis este competent să îndeplinească numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice până când membrii noului Guvern vor depune jurământul.

Respingerea moțiunii de cenzură de către Parlament are ca efect păstrarea încrederii Parlamentului față de Guvern, urmând ca acesta să-și desfășoare în continuare activitatea.

Deputații și senatorii care au semnat o moțiune de cenzură nu mai pot iniția, în aceeași sesiune, o nouă moțiune de cenzură, cu excepția cazului în care Guvernul își angajează răspunderea potrivit art. 114 din Constituție

Așa cum se susține în literatura de specialitate[1], „moțiunea de cenzură urmărește angajarea unei dezbateri publice asupra politicii de ansamblu a Guvernului, în vederea demiterii acestuia. În măsura în care moțiunea de cenzură își epuizează efectul, ea reprezintă o componentă atât a funcției de numiri a Parlamentului, cât și a funcției sale de control".

La data de 13 octombrie 2009, pentru prima dată în istoria României, Parlamentul a recurs la retragerea încrederii Guvernului prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, fiind adoptată Hotărârea Parlamentului nr. 36/2009[2]. De la data publicării acestei hotărâri în Monitorul Oficial, respectiv 14 octombrie 2009, Guvernul a fost demis, acesta având competența de a îndeplini numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice.

În ceea ce privește controlul constituționalității moțiunii de cenzură, Curtea Constituțională a reținut inadmisibilitatea acestuia. Astfel, prin Decizia nr. 1.295/2009[3], pronunțându-se în cadrul controlului *a posteriori*, Curtea a statuat ca inadmisibilă sesizarea grupurilor parlamentare ale Partidului Democrat-Liberal pentru constatarea neconstituționalității moțiunii de cenzură din 6 octombrie 2009, intitulată „11 împotriva României", inițiate de 123 de deputați și senatori ai grupurilor parlamentare ale PNL,UDMR și PSD + PC.

Curtea a statuat că atribuțiile sale sunt prevăzute în art. 146 din Constituția României și în art. 11 din Legea nr. 47/1992, astfel încât competența sa constituțională „este reglementată limitativ,... nefiind abilitată să îndeplinească alte atribuții decât cele stabilite prin Constituție și prin legea sa de organizare și funcționare. Controlul constituționalității moțiunilor de cenzură nu intră în atribuțiile Curții Constituționale".

De asemenea, Curtea a reținut că „prevederile art. 146 lit. c) din Constituție, ale art. 11 lit. c) și ale art. 27 și 28 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, invocate de autorii sesizării de neconstituționalitate în susținerea sesizării, nu justifică exercitarea de către Curtea Constituțională a controlului constituționalității moțiunilor de cenzură, deoarece textele menționate se referă explicit la controlul asupra regulamentelor Parlamentului, și nu asupra actelor juridice de aplicare a acestora".

---

[1] M. Enache, *Controlul parlamentar*, Ed. Polirom, Iași, 1998, p. 181.

[2] Hotărârea Parlamentului nr. 36/2009 publicată în M. Of. nr. 692 din 14 octombrie 2009.

[3] Decizia nr. 1.295/2009 publicată în M. Of. nr. 689 din 13 octombrie 2009.

13.2. Angajarea răspunderii Guvernului

Potrivit art. 114 alin. (1) din Constituție, „Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și Senatului, în ședință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege".

Această instituție juridică, relativ nouă în dreptul public, reprezintă o procedură parlamentară prin care Guvernul, pentru a face față unor situații deosebite, care reclamă măsuri urgente ce sunt însă de competența Parlamentului, urmărește adoptarea acestora sub forma unui *program, a unui proiect de lege* sau a unei *declarații de politică generală,* după caz.

În literatura de specialitate[1] angajarea răspunderii Guvernului este calificată ca fiind o procedură parlamentară complexă, ce implică raporturi de natură mixtă, întrucât prin conținutul său este un act al Guvernului ce poate provoca declanșarea controlului parlamentar asupra acestuia, iar prin efectul său fie produce un act de legiferare, fie se ajunge la demiterea Guvernului.

Într-adevăr, prin angajarea răspunderii sale, Guvernul se expune riscului inițierii și adoptării unei moțiuni de cenzură.

Angajarea răspunderii Guvernului se face fie prin prezentarea unui program, fie a unei declarații de politică generală, fie a unui proiect de lege, după caz, în fața Camerei Deputaților și Senatului, în ședință comună.

Angajându-și răspunderea politică, Guvernul pune Parlamentul în fața unei alternative: ori îl susține și, prin neadoptarea unei moțiuni de cenzură, acesta se bucură în continuare de încrederea acordată, programul sau declarația devenind obligatorie sau legea considerându-se adoptată, ori adoptă o moțiune de cenzură prin care îi retrage încrederea, acesta fiind demis, astfel că documentul prin care Guvernul și-a angajat răspunderea nu va produce efecte juridice.

În termen de 3 zile de la angajarea răspunderii, se poate formula o moțiune de cenzură, care poate fi semnată chiar și de către deputații și senatorii care au mai inițiat, în aceeași sesiune, o moțiune de cenzură. Moțiunea se dezbate în ședință comună.

Dacă moțiunea de cenzură este votată, Guvernul este demis, acesta având competența de a îndeplini numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice, urmând a fi declanșată procedura de formare a unui nou Guvern.

Dacă însă, nu este inițiată nicio moțiune de cenzură sau dacă aceasta nu este votată, aplicarea programului sau a declarației de politică generală *devine obligatorie* pentru Guvern ori proiectul de lege *se consideră adoptat.*

Așadar, angajarea răspunderii Guvernului asupra unui *proiect de lege* reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi, nu prin dezbaterea ei în cadrul procedurii legislative obișnuite sau în procedură de urgență, ci prin dezbaterea unei problematici care constituie obiectul acesteia.

În doctrină[2] se apreciază că această cale de adoptare a unei legi este una simplificată, la care Guvernul recurge *in extremis*, care este indicată mai ales în situația unui Guvern sigur pe majoritatea parlamentară, atunci când dorește să promoveze extrem de repede o lege pe care o consideră vitală pentru programul său de guvernare.

---

[1] A. Varga, citat de D. Tofan în *Drept administrativ*, Vol. I, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 223-224.

[2] D. Apostol, *Angajarea răspunderii Guvernului* în Revista de Drept Public nr. 1/2003, p. 8.

Dispozițiile art. 114 alin. (3) din Constituție prevăd și posibilitatea ca proiectul de lege astfel prezentat de către Guvern să fie modificat sau completat cu amendamentele aduse de Parlament. Este vorba însă, numai de acele amendamente *acceptate* de către Guvern, rezultând că textul lasă la aprecierea autorității executive preluarea sau nu a acestora. Desigur că în cazul unui refuz din partea Guvernului textul constituțional are doar un efect declarativ, legea în forma prezentată Parlamentului urmând să fie promulgată de către Președintele României. Într-o opinie[1] s-a susținut că acceptarea amendamentelor rămâne la discreția Guvernului, aceasta reprezentând un privilegiu derivat din riscul asumat prin angajarea răspunderii politice.

Legea astfel adoptată, cu eventualele amendamente însușite de către Guvern, este înaintată Președintelui României pentru promulgare. Modificarea acesteia este posibilă în cazul în care Președintele României cere Parlamentului reexaminarea legii adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului sau în cazul în care Curtea Constituțională, sesizată în cadrul controlului anterior promulgării, constată neconstituționalitatea legii sau a unor prevederi din cuprinsul acesteia.

În doctrină[2] s-a apreciat că, în urma reexaminării, legea poate fi respinsă în întregime, deoarece legile adoptate prin procedura angajării răspunderii Guvernului nu se bucură de un regim juridic special.

Semnalăm că, deși textul constituțional se referă la *un* proiect de lege, de-a lungul timpului practica a cunoscut diverse forme de acte care au vizat angajarea răspunderii Guvernului: de la un proiect de lege, care reglementa o singură problematică, la legi complexe[3], care înglobau domenii între care nu exista nicio legătură, de la proiecte aflate deja în procedură legislativă la Parlament la un „pachet" de legi. Numai în anul 2009 Guvernul și-a angajat răspunderea o singură dată pe mai multe proiecte de lege. Amintim, în acest sens, angajarea răspunderii Guvernului pe proiectul Codului penal și pe proiectul Codului civil la data de 22 iunie 2009, care au devenit Legea nr. 286/2009[4], respectiv Legea nr. 287/2009[5], prin nedepunerea unei moțiuni de cenzură; angajarea răspunderii Guvernului la data de 15 septembrie 2009 pe un „pachet" de 3 legi: proiectul de Lege privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional, devenit Legea nr. 329/2009[6], proiectul Legii privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, devenit Legea nr. 330/2009[7], și proiectul

---

[1] I. Deleanu, *Tratat de drept constituțional*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 657.

[2] G. Vrabie, *Organizarea politico-etatică a României*, vol. II, ed. a IV-a revăzută și adăugită, cu participarea lui Marius Bălan, Institutul European, Iași, 2004, p. 152.

[3] Curtea Constituțională a reținut prin Decizia nr. 147/2003, publicată în M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003, că legiuitorul poate să reglementeze printr-o lege un grup complex de relații sociale, în vederea obținerii unui rezultat dezirabil la nivelul întregii societăți.

[4] Legea nr. 286/2009 privind Codul penal publicată în M. Of. nr. 510 din 24 iulie 2009, cu modificările și completările ulterioare.

[5] Legea nr. 287/2009 privind Codul civil republicată în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011, cu modificările ulterioare.

[6] Legea nr. 329/2009 publicată în M. Of. nr. 761 din 9 noiembrie 2009, cu modificările și completările ulterioare.

[7] Legea nr. 330/2009 publicată în M. Of. nr. 762 din 9 noiembrie 2009, abrogată prin Legea cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice nr. 284/2010, abrogată, la rândul ei, prin Legea cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice nr. 153/2017, publicată în M. Of. nr. 492 din 28 iunie 2017.

Legii educației naționale, care a fost declarat neconstituțional de către Curtea Constituțională prin Decizia nr. 1557 din 18 noiembrie 2009[1].

Varietatea unor astfel de soluții nu este benefică nici pentru Guvern, nici pentru practica Parlamentului, care recunoaște și acceptă prin aceasta o extindere a prerogativelor de legiferare ale Guvernului deși, în limitele constituționale, această modalitate este recunoscută a avea un caracter de excepție. Într-adevăr, unica autoritate legislativă este Parlamentul, Guvernul fiind autoritatea puterii executive, care are ca scop realizarea politicii interne și externe a țării și exercitarea conducerii generale a administrației publice. Activitatea de legiferare nu îi este conferită Guvernului decât în baza unei legi speciale de abilitare adoptată de către Parlament, în temeiul delegării legislative constituționale, pentru situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată ori în cazul angajării răspunderii în fața Parlamentului. Orice abuz al acestor modalități poate fi interpretat ca încălcări ale dispozițiilor constituționale, care pot afecta raporturile dintre cele două autorități fundamentale ale statului și, prin aceasta, democrația constituțională.

Caracterul limitat al executivului de a legifera pe calea angajării răspunderii a fost reținut și de Curtea Constituțională care, pronunțându-se în cadrul controlului *à priori* asupra unor prevederi din Legea educației naționale, adoptată în temeiul prevederilor art. 114 din Constituție pe calea angajării răspunderii în fața Camerei Deputaților și a Senatului[2], prin Decizia nr. 1.557 din 18 noiembrie 2009, a statuat următoarele:

„Legea fundamentală a instituit trei modalități de legiferare: una firească, uzuală și care, potrivit art. 61 alin. (1) din Legea fundamentală, aparține Parlamentului, ca organ „reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării" și două excepționale care aparțin Guvernului ca autoritate legislativă delegată în condițiile art. 115 ori 114 din Constituție.

Aceste din urmă două posibilități de legiferare nu pot fi însă neîngrădite. În caz contrar, s-ar permite eludarea principiului fundamental al separației puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Legea fundamentală. Dacă, referitor la procedura de adoptare de către executiv a ordonanțelor simple ori de urgență, Constituția și jurisprudența Curții au asanat eventualele neajunsuri, în ceea ce privește legiferarea pe calea asumării răspunderii Guvernului, se impun, în virtutea art. 142 din Constituție, precizări menite să cristalizeze o viziune unitară asupra acesteia.

Angajarea răspunderii Guvernului potrivit art. 114 din Constituție reprezintă o procedură complexă ce implică raporturi de natură mixtă, deoarece, pe de o parte, prin conținutul său este un act ce emană de la executiv, și, pe de altă parte, prin efectul său, fie produce un act de legiferare,... fie se ajunge la demiterea Guvernului. Așa fiind, angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi care, neurmând procedura parlamentară obișnuită, este practic adoptată

[1] Decizia nr. 1.557/2009 publicată în M. Of. nr. 40 din 19 ianuarie 2010. Prin această decizie, Curtea s-a pronunțat și cu privire la expresia „un proiect de lege", reținând că aceasta „trebuie înțeleasă în sens larg, angajarea răspunderii putându-se face și cu privire la două sau mai multe proiecte de lege sau la un pachet de asemenea proiecte, care pot fi simple ori complexe, singura cerință impusă de textul constituțional fiind cea referitoare la specia ori clasa actelor asupra cărora Guvernul își poate angaja răspunderea, adică un program, o declarație de politică generală ori un proiect de lege".

[2] T. Toader, L. Tutunaru, *Sinteze din jurisprudența Curții Constituționale pe semestrul II/2009*, în Buletinul Curții Constituționale nr. 2/2009, p. 40-42.

tacit în absența dezbaterilor, Guvernul ținând cont sau nu de amendamentele făcute. La această modalitate simplificată de legiferare trebuie să se ajungă *in extremis*, atunci când adoptarea proiectului de lege în procedură obișnuită sau în procedura de urgență nu mai este posibilă ori atunci când structura politică a Parlamentului nu permite adoptarea proiectului de lege în procedura uzuală sau de urgență".

Curtea a mai reținut că „angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege urmărește ca acesta să fie adoptat în condiții de maximă celeritate, conținutul reglementării vizând stabilirea unor măsuri urgente într-un domeniu de maximă importanță, iar aplicarea acestora trebuie să fie imediată. Altfel, nu se justifică recurgerea de către Guvern la procedura angajării răspunderii asupra proiectului de lege.

Prin urmare, chiar dacă la prima vedere posibilitatea angajării răspunderii nu este supusă niciunei condiții, oportunitatea și conținutul inițiativei rămânând teoretic la aprecierea exclusivă a Guvernului, acest lucru nu poate fi absolut, pentru că exclusivitatea Guvernului este opozabilă numai Parlamentului, și nu Curții Constituționale ca garant al supremației Legii fundamentale".

În același context, Curtea a statuat că „dreptul Guvernului de a stabili conținutul și structura unui proiect de lege nu este absolut, el trebuind să se supună unor condiții impuse ori desprinse din realitate sau de caracterul vital al legii pentru programul său de guvernare. A ignora astfel de limitări echivalează cu subminarea unui raport echilibrat între puterile statului, negând până la anihilare rolul de legiferare ca funcție principală a Parlamentului, prin minimalizarea conceptului de reprezentativitate, întrucât numai senatorii și deputații ca deținători de funcții publice alese reprezintă poporul, fiind deci, potrivit art. 69 alin. (1) din Constituție, în serviciul acestuia".

În concluzie, Curtea Constituțională a reținut că „pentru a nu fi catalogată drept o procedură de nesocotire a rațiunilor ce au stat la baza edictării dispozițiilor art. 114 din Constituție, angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege nu poate fi făcută oricând, oricum și în orice condiții, deoarece această modalitate de legiferare reprezintă, într-o ordine firească a mecanismelor statului de drept, o excepție".

14. Răspunderea juridică a membrilor Guvernului

Temeiul răspunderii juridice a membrilor Guvernului îl reprezintă dispozițiile art. 109 alin. (2) și (3) din Legea fundamentală.

Potrivit art. 109 alin. (2), *numai Camera Deputaților, Senatul și Președintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor. Dacă s-a cerut urmărirea penală, Președintele României poate dispune suspendarea acestora din funcție. Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcție. Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție.*

În conformitate cu alin. (3) al aceluiași articol din Constituție, *cazurile de răspundere și pedepsele aplicate membrilor Guvernului sunt reglementate printr-o lege privind responsabilitatea ministerială.*

Acestea sunt singurele dispoziții constituționale care se referă în mod expres la răspunderea juridică a membrilor Guvernului. Din analiza celor două texte constituționale rezultă următoarele:

– normele cuprinse în alin. (2) sunt norme procedurale de natură penală și instituie *un regim derogatoriu de la dreptul comun*, supus unor norme specifice;

– aceste norme instituie o procedură penală *numai pentru membrii Guvernului*, nu și pentru alte persoane care dețin funcții asimilate miniștrilor și nici pentru cele care dețin alte demnități în sfera puterii executive, cum sunt secretarii și subsecretarii de stat;

– răspunderea specială a membrilor Guvernului privește *numai răspunderea penală* a acestora, nu și celelalte forme ale răspunderii juridice;

– răspunderea penală specială se referă *numai la fapte săvârșite „în exercițiul funcției lor"*, pentru celelalte fapte membrii Guvernului răspund potrivit normelor de drept comun.

Fapta este săvârșită „în exercițiul funcției" numai atunci când este nemijlocit legată de atribuțiile care îi revin ca membru al Guvernului, nu și atunci când ea nu are nicio legătură cu atribuțiile ce decurg din această funcție, chiar dacă este săvârșită în perioada în care persoana are această calitate (cum ar fi, de pildă, o faptă săvârșită în timpul concediului de odihnă ori în timpul unei activități private).

Nu are nicio relevanță dacă persoana în cauză a pierdut între timp calitatea de membru al Guvernului. Ea va fi trasă la răspundere penală pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției în perioada în care avea această calitate.

– pentru faptele penale săvârșite în exercițiul funcției de membru al Guvernului, urmărirea penală poate fi cerută numai de către Camera Deputaților, Senat și Președintele României;

– dacă s-a cerut urmărirea penală, Președintele României *poate să dispună suspendarea* din funcție a celui în cauză. Aceasta reprezintă o facultate a Președintelui, nu o obligație impusă prin normă imperativă, legiuitorul constituant recunoscându-i un drept de opțiune;

– dacă însă, urmărirea penală s-a finalizat prin trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului, suspendarea din funcție nu mai este lăsată la aprecierea Președintelui României, ci acesta *este obligat* să dispună suspendarea din funcție. Suspendarea din funcție se face prin decret și tot prin decret se va numi în locul celui suspendat din funcție un *interimar*, la propunerea prim-ministrului;

– potrivit Constituției, competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Pentru clarificarea modalității de aplicare a acestor dispoziții constituționale, trebuie să amintim Decizia Curții Constituționale nr. 270 din 10 martie 2008[1].

Astfel, din analiza textului constituțional, Curtea a reținut că „expresia „numai" semnifică: „nimeni" altcineva decât cele trei autorități publice nu poate cere urmărirea penală și că aceasta nu poate fi declanșată în lipsa sesizării Camerei Deputaților, Senatului ori a Președintelui României, după caz.

Cât privește conjuncția „și", în textul art. 109 alin. (2), ea semnifică sfârșitul unei enumerări, care conferă fiecăreia dintre cele trei autorități o competență proprie. Textul constituțional exclude atât competența cumulativă a cererilor celor trei autorități publice, cât și competența alternativă între cele trei autorități".

[1] Decizia nr. 270/2008 publicată în M. Of. nr. 290 din 15 aprilie 2008.

Textul constituțional are în vedere situația în care una dintre cele două Camere ale Parlamentului a cerut, în cadrul controlului parlamentar asupra Guvernului, pe baza raportului întocmit de o comisie permanentă ori de o comisie specială de anchetă constituită în acest scop, urmărirea penală a unui membru al Guvernului, indiferent dacă acesta are sau nu calitatea de deputat sau de senator, atunci când constată existența unor fapte ce pot intra sub incidența legii penale.

Dacă însă, organele de urmărire penală efectuează diverse acte premergătoare începerii urmăririi penale, în condițiile legii, ele nu își pot continua activitatea fără a sesiza una dintre cele trei autorități publice pentru a cere urmărirea penală. În asemenea situații, Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – are obligația sesizării Camerelor Parlamentului sau a Președintelui României, după caz, în legătură cu informațiile și datele pe care le deține și din care rezultă posibilitatea începerii urmăririi penale împotriva unui membru al Guvernului, singurele autorități în măsură să decidă asupra acestui act procedural.

Înaintarea sesizării uneia dintre cele trei autorități pentru a cere urmărirea penală nu se poate face însă, nici aleatoriu și nici preferențial de către Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție –, și aceasta pentru că, în conformitate cu dispozițiile art. 71 alin. (2) din Constituție, calitatea de deputat sau de senator este compatibilă cu exercitarea funcției de membru al Guvernului. Așa fiind, cumulul calității de deputat sau de senator cu cea de membru al Guvernului atrage, după sine, în mod firesc, potrivit art. 109 alin. (2), competența Camerei Deputaților sau a Senatului de a cere urmărirea penală, după caz. De aceea, în cazul în care Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție urmează să sesizeze una dintre cele trei autorități – Camera Deputaților, Senatul sau Președintele României – pentru a cere urmărirea penală a unui membru al Guvernului, soluția este diferențiată, după cum acesta are sau nu și calitatea de deputat sau de senator la data solicitării. În consecință, Curtea Constituțională a decis că, „în aplicarea dispozițiilor art. 109 alin. (2) teza întâi din Constituție, Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – trebuie să se adreseze uneia dintre cele trei autorități, după cum urmează:

a) Camerei Deputaților sau Senatului – pentru membrii Guvernului sau foștii membri ai Guvernului (prim-ministru, ministru de stat, ministru, ministru delegat, după caz (și, adăugăm noi, viceprim-ministru, având în vedere dispozițiile Legii nr. 90/2001)), care, la data sesizării, au și calitatea de deputat sau de senator;

b) Președintelui României – pentru membrii Guvernului sau foștii membri ai Guvernului care, la data sesizării, nu au calitatea de deputat sau de senator.

În acest fel, este stabilit, fără echivoc, un reper în funcție de care Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție urmează să sesizeze una dintre cele trei autorități publice competente pentru a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului în funcție sau a foștilor membri ai Guvernului".

Curtea a reținut că, „în caz contrar, s-ar ajunge la situația ca dispozițiile art. 109 alin. (2) teza întâi din Constituție să devină inaplicabile în ceea ce privește dreptul Camerei Deputaților și Senatului de a cere urmărirea penală a membrilor și foștilor membri ai Guvernului care au și calitatea de parlamentari, lăsându-se la latitudinea Ministerului Public să decidă, cu de la sine putere, căreia dintre cele trei autorități să îi adreseze sesizarea".

Prin Decizia nr. 93 din 16 iunie 1999[1], Curtea Constituțională a reținut, totodată, că „în privința mandatului de membru al Guvernului, Constituția nu a instituit imunitatea guvernamentală, ci o altă măsură de protecție, și anume condiționarea dreptului de a cere urmărirea lui penală pentru fapte săvârșite în exercițiul funcției".

Totodată, prin aceeași decizie, Curtea a statuat că „dispozițiile art. 20 alin. (2) din Legea responsabilității ministeriale instituie o măsură de protecție a mandatului exercitat de membrii Guvernului, având deci caracterul obiectiv al unei garanții constituționale de ordin procedural, menită să ocrotească interesul public, și anume realizarea actului de guvernare prin exercițiul mandatului. Această măsură de ocrotire a interesului public subzistă și după încetarea mandatului membrilor Guvernului, așa încât este evident că, în privința infracțiunilor comise în exercițiul funcției, începerea urmăririi penale împotriva membrilor Guvernului trebuie să se realizeze cu respectarea acelorași norme procedurale".

În aplicarea prevederilor alin. (3) al art. 109 din Constituție, a fost adoptată Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială[2]. În primul capitol, legea reglementează răspunderea politică a Guvernului și a membrilor săi precizând, totodată, și sfera persoanelor cărora se adresează.

Cât privește *răspunderea juridică*, Legea nr. 115/1999 prevede că *pe lângă răspunderea politică, membrii Guvernului pot răspunde și civil, contravențional, disciplinar sau penal, potrivit dreptului comun în aceste materii*, dar numai *în măsura în care această lege nu cuprinde dispoziții derogatorii.*

Dispozițiile speciale care reglementează *răspunderea penală* a membrilor Guvernului se găsesc în cuprinsul a trei capitole distincte din lege, respectiv Capitolele II-IV.

Mai întâi, legea prevede regula generală instituită de textul constituțional, potrivit căreia răspunderea penală a membrilor Guvernului intervine numai pentru faptele săvârșite *în exercițiul funcției lor* și care, potrivit legii penale, constituie infracțiuni. Așadar, pentru infracțiunile săvârșite în afara exercițiului funcției, membrii Guvernului răspund potrivit dreptului comun.

Legea stabilește în art. 8 o serie de fapte săvârșite de membrii Guvernului în exercițiul funcției lor, calificate drept infracțiuni, cărora li se aplică regimul special astfel instituit. Aceste fapte sunt următoarele:

– împiedicarea, prin amenințare, violență ori prin folosirea de mijloace frauduloase, a exercitării cu bună-credință a drepturilor și libertăților vreunui cetățean;

– prezentarea, cu rea-credință, de date inexacte Parlamentului sau Președintelui României cu privire la activitatea Guvernului sau a unui minister, pentru a ascunde săvârșirea unor fapte de natură să aducă atingere intereselor statului;

– refuzul nejustificat de a prezenta Camerei Deputaților, Senatului sau comisiilor permanente ale acestora, în termen de maximum 20 de zile de la primirea solicitării, informațiile și documentele cerute de acestea în cadrul activității de informare a Parlamentului de către membrii Guvernului, potrivit art. 110 alin. (1) din Constituție;

– emiterea de ordine normative sau instrucțiuni cu caracter discriminatoriu pe temei de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, vârstă, sex sau orientare sexuală, apartenență politică, avere sau origine, de natură să aducă atingere drepturilor omului.

---

[1] Decizia nr. 93/1999 publicată în M. Of. nr. 300 din 28 iunie 1999.

[2] Legea nr. 115/1999 republicată în M. Of. nr. 200 din 23 martie 2007, cu modificările ulterioare.

Tentativa la aceste infracțiuni se pedepsește.

Pentru primele două infracțiuni, pedeapsa este închisoarea de la un an la 5 ani, iar pentru ultimele două, închisoarea de la 3 luni la 2 ani sau amendă.

În cazul infracțiunilor prevăzute de Legea responsabilității ministeriale, pe lângă pedeapsa principală se va aplica și pedeapsa complementară a interzicerii dreptului de a mai ocupa o funcție de demnitate publică sau o funcție publică de conducere pe o perioadă de la un an la 5 ani.

În cazul săvârșirii de către membrii Guvernului a unor infracțiuni în exercițiul funcției lor, altele decât cele prevăzute de Legea nr. 115/1999, se aplică pedeapsa prevăzută de legea penală pentru acele infracțiuni.

În Capitolul III legea reglementează *procedura de urmărire penală și de judecare* a membrilor Guvernului. În acest sens, art. 12 din lege reia norma constituțională potrivit căreia numai Camera Deputaților, Senatul și Președintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor.

Dezbaterea propunerii de începere a urmăririi penale în Camera Deputaților sau în Senat se face pe baza raportului întocmit de o comisie permanentă care, în cadrul competenței sale, a efectuat o anchetă privitoare la activitatea desfășurată de Guvern sau de un minister ori de o comisie specială de anchetă constituită în acest scop.

Dacă ministrul are și calitatea de deputat sau senator, cererea se trimite spre examinare și Comisiei juridice care va elabora un raport pe care îl va înainta Camerei respective. Raportul comisiei se înscrie cu prioritate pe ordinea de zi a Camerei Deputaților sau a Senatului, după caz[1].

La dezbaterile din cele două Camere ale Parlamentului prezența celui în cauză este obligatorie, dar lipsa nejustificată a membrului Guvernului nu împiedică desfășurarea lucrărilor.

În situația în care cel în cauză este în imposibilitate obiectivă de a se prezenta, Camera Deputaților sau Senatul, cu prilejul dezbaterilor, va fixa un nou termen.

Cel în cauză are dreptul să își expună punctul de vedere cu privire la fapta ce constituie obiectul cererii de a fi urmărit penal, precum și asupra cererii de ridicare a imunității parlamentare, atunci când este cazul.

Cererea de urmărire penală a membrilor Guvernului și, după caz, de ridicare a imunității parlamentare se adoptă cu respectarea prevederilor art. 67 și ale art. 76 alin. (2) din Constituție, prin vot secret, care se exprimă prin bile.

Dacă una dintre cele două Camere ale Parlamentului sau Președintele României a cerut urmărirea penală, dosarul cauzei se trimite, de îndată, ministrului justiției sau, după caz, prim-ministrului pentru a proceda potrivit legii.

Urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor se efectuează, după caz, de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau de către Direcția Națională Anticorupție, iar judecarea acestora, de către Înalta Curte de Casație și Justiție, potrivit legii.

În cazul în care s-a cerut urmărirea penală împotriva unui membru al Guvernului, Președintele României poate dispune suspendarea acestuia din funcție. În cazul în care s-a dispus trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului, ministrul justiției sau, după caz,

[1] Art. 145 din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 150 din Regulamentul Senatului.

prim-ministrul comunică Președintelui României data la care a fost sesizată Înalta Curte de Casație și Justiție, în vederea suspendării din funcție a acestuia.

În caz de infracțiuni flagrante, membrii Guvernului care au și calitatea de senator sau deputat pot fi reținuți și supuși percheziției. Ministrul justiției va informa neîntârziat pe președintele Camerei din care face parte membrul Guvernului sau, după caz, pe Președintele României. În situația în care cel în cauză este ministrul justiției, sesizarea se face de către prim-ministru.

Dispozițiile art. 72 alin. (3) din Constituție prevăd că în cazul în care Camera sesizată constată că nu există temei pentru reținere, va dispune imediat revocarea acestei măsuri.

Până la rămânerea definitivă a hotărârii de condamnare, membrii Guvernului sunt considerați nevinovați, funcționând prezumția de nevinovăție.

Hotărârea definitivă de condamnare a unui membru al Guvernului se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Membrul Guvernului condamnat printr-o hotărâre judecătorească definitivă este demis din funcție de Președintele României la propunerea prim-ministrului.

Menționăm că prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 95/2007[1], unele dispoziții din Legea responsabilității ministeriale au fost modificate, printre care și cele ale art. 16, care se refereau la comisia specială instituită pentru analiza sesizărilor primite de Președintele României cu privire la săvârșirea unei infracțiuni în exercițiul funcției de către membrii Guvernului.

Potrivit acestor dispoziții legale, în exercitarea de către Președintele României a dreptului de a cere urmărirea penală a unui membru al Guvernului, la nivelul Administrației Prezidențiale, funcționa o comisie specială formată din 5 judecători numiți, prin decret al Președintelui României, pentru un mandat de 3 ani, la propunerea secției de judecători a Consiliului Superior al Magistraturii.

Comisia specială, după analiza sesizării, a probelor administrate, a declarațiilor membrului Guvernului față de care se solicita urmărirea penală și a înscrisurilor depuse de acesta, întocmea un raport prin care propunea Președintelui României urmărirea penală sau clasarea sesizării.

Președintele României hotăra asupra raportului prezentat de comisia specială, iar în cazul în care acesta nu își însușea concluziile raportului, era obligat să își argumenteze decizia în fapt și în drept, argumentele fiind aduse, de îndată, la cunoștință publică.

Potrivit aceluiași art. 16, Președintele României putea fi sesizat pentru a cere urmărirea penală a unui membru al Guvernului numai de către prim-ministru sau procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Dacă sesizarea era făcută de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, acesta trebuia să-l informeze concomitent și pe prim-ministru.

Cetățenii care aveau cunoștință despre săvârșirea unei fapte penale de către membrii Guvernului în exercițiul funcției lor puteau să se adreseze numai prim-ministrului sau procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pentru a solicita sesizarea Președintelui României.

[1] O.U.G. nr. 95/2007 publicată în M. Of. nr. 678 din 4 octombrie 2007, respinsă prin Legea nr. 78/2008.

Prevederile art. 16 din Legea nr. 115/1999 în noua lor redactare au fost declarate neconstituționale de către instanța de contencios constituțional prin Decizia nr. 1.133 din 27 noiembrie 2007[1].

Examinând aceste dispoziții în raport cu prevederile art. 109 alin. (2) din Constituție, Curtea Constituțională a constatat că „textul de lege analizat restrânge, prin condițiile pe care le impune, dreptul Președintelui României de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor".

Astfel, Curtea a reținut că Președintele României nu își poate exercita dreptul prevăzut de art. 109 alin. (2) din Constituție decât „la propunerea comisiei speciale instituite pentru analiza sesizărilor cu privire la săvârșirea unei infracțiuni în exercițiul funcției de către membrii Guvernului" și după ce „adresează ministrului justiției o cerere în acest scop, pentru a proceda potrivit legii".

De asemenea, textul din lege impunea și exigența ca, pentru a-și exercita dreptul constituțional menționat, Președintele României să fie sesizat de către prim-ministru sau procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, în timp ce cetățenii care aveau cunoștință „despre săvârșirea unei fapte penale de către membrii Guvernului în exercițiul funcției lor" nu se puteau adresa direct Președintelui României pentru ca acesta să ceară urmărirea penală a miniștrilor în cauză, ci „prim-ministrului sau procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pentru a solicita sesizarea Președintelui României".

Curtea a reținut că „toate aceste condiții sunt de natură să restrângă până la anihilare dreptul constituțional al Președintelui României prevăzut de art. 109 alin. (2), exercitarea acestuia fiind dependentă de acțiunea și de decizia celorlalte autorități prevăzute în textul legii".

Cu privire la componența comisiei speciale, Curtea a reținut că numirea celor 5 judecători în această comisie, care avea rolul de a întocmi raportul către Președintele României, „încalcă principiile constituționale prevăzute de art. 124 alin. (2) și (3) din Constituție, prin convingerea indusă opiniei publice și organelor judiciare care ar urma să judece faptele penale imputate unui ministru că acesta este vinovat".

Pe de altă parte, Curtea a constatat că, prin această restrângere a unui drept constituțional al Președintelui României și prin reglementarea de atribuții și proceduri privind Consiliul Superior al Magistraturii, care face parte din categoria instituțiilor fundamentale ale statului, Ordonanța de urgență nr. 95/2007 prin care se modifica Legea nr. 115/1999 contravenea și prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituție, conform cărora „ordonanțele de urgență nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului".

Având în vedere aceste considerente, Curtea Constituțională a constatat că art. 16 din Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 95/2007 pentru modificarea acestei legi sunt neconstituționale. În aceste condiții, ordonanța sus-menționată a fost respinsă de către Parlament prin Legea nr. 78/2008[2].

[1] Decizia nr. 1.133/2007 publicată în M. Of. nr. 851 din 12 decembrie 2007.

[2] Legea nr. 78/2008 publicată în M. Of. nr. 286 din 14 aprilie 2008.

Capitolul III
ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ CENTRALĂ DE SPECIALITATE. AUTORITĂŢI ADMINISTRATIVE AUTONOME

A. Administraţia publică centrală de specialitate

1. Ministerele

1.1 Consideraţii generale

Ministerele sunt organe de specialitate ale administraţiei publice centrale în anumite domenii de activitate. Ele se organizează numai în subordinea Guvernului şi numai în baza legii.

Temeiul de ordin constituţional al organizării ministerelor ca organe de specialitate ale administraţiei publice centrale îl constituie dispoziţiile art. 116 alin. (1) din Legea fundamentală, conform cărora „ministerele se organizează numai în subordinea Guvernului" şi cele ale art. 117 alin. (1), potrivit căror „Ministerele se înfiinţează, se organizează şi funcţionează, potrivit legii".

Legat de aceste dispoziţii constituţionale, considerăm că sunt necesare câteva precizări:

a) Constituţia nu menţionează expres care anume sunt ministerele şi nici nu precizează numărul acestora. În practică, ele au fost nominalizate prin hotărârile Parlamentului prin care s-a acordat votul de încredere Guvernului.

Pe parcursul exercitării mandatului Guvernului, poate să apară necesitatea înfiinţării sau desfiinţării unor ministere, măsură care influenţează numărul membrilor Guvernului, aşa cum acesta a fost stabilit la acordarea votului de învestitură.

Potrivit dispoziţiilor art. 37 din Legea nr. 90/2001, prim-ministrul poate cere Parlamentului modificarea structurii Guvernului prin înfiinţarea, desfiinţarea sau, după caz, divizarea ori comasarea unor ministere. Această măsură se realizează în cadrul remanierii guvernamentale şi este consfinţită şi de art. 85 alin. (2) din Legea fundamentală, potrivit căruia, în cazul în care prin remaniere se schimbă structura sau compoziţia politică a Guvernului, Preşedintele României va putea să-şi exercite atribuţia de revocare şi numire a unor membri ai Guvernului *numai pe baza aprobării Parlamentului*, acordată la propunerea prim-ministrului.

Menţionăm că în urma alegerilor generale din anul 2000, prin hotărârea Parlamentului de acordare a votului de încredere Guvernului au funcţionat 23 de ministere, ca urmare a alegerilor din anul 2004 au funcţionat 15 ministere, iar în urma alegerilor din anul 2008 au fost organizate 18 ministere, în anul 2012 au funcţionat 16 ministere şi mai apoi 17, iar în anul 2015 au fost organizate 15 ministere.

În prezent, în baza Hotărârii Parlamentului nr. 53 din 29 iunie 2017 pentru acordarea încrederii Guvernului[1], funcţionează 24 de ministere, după cum urmează: Ministerul

[1] Hotărârea nr. 53/2017 publicată în M. Of. nr. 496 din 29 iunie 2017.

Administrației și Internelor; Ministerul Justiției; Ministerul Afacerilor Externe; Ministerul Apărării Naționale; Ministerul Finanțelor Publice; Ministerul Mediului; Ministerul Economiei; Ministerul Energiei; Ministerul Educației Naționale; Ministerul Muncii și Justiției Sociale; Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene; Ministerul Transporturilor; Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale; Ministerul Sănătății; Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale; Ministerul Culturii și Identității Naționale; Ministerul Apelor și Pădurilor; Ministerul pentru Mediul de Afaceri, Comerț și Antreprenoriat; Ministerul Cercetării și Inovării; Ministerul Tineretului și Sportului; Ministerul Turismului; Ministerul pentru românii de pretutindeni; Ministerul consultării publice și dialogului social și Ministerul pentru relația cu Parlamentul.

b) Pentru înființarea, organizarea și funcționarea ministerelor legiuitorul constituant nu a impus cerința adoptării unei legi organice, așa cum a făcut-o în cazul Guvernului sau al autorităților administrative autonome.

Adoptarea Legii nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor a statornicit cadrul general cu privire la organizarea, conducerea și atribuțiile ministerelor, în concordanță cu exigențele constituționale ale art. 117 alin. (1).

În prezent, numai Ministerul Apărării Naționale[1] și Ministerul Afacerilor Interne[2] sunt organizate și funcționează pe baza unor acte normative cu forța juridică a legii, celelalte ministere se organizează și funcționează prin hotărâri ale Guvernului, în baza dispozițiilor Legii nr. 90/2001.

c) Cu privire la calificarea ca „minister" a unei autorități publice este de subliniat faptul că unele pot avea altă denumire decât cea de „minister", deși conducătorii lor au calitatea de ministru. Așa a fost, de pildă, Autoritatea pentru Privatizarea și Administrarea Participațiilor Statului[3], care deși era numită *autoritate*, era organizată și funcționa ca orice minister, iar conducătorul acesteia avea calitatea de ministru, fiind membru al Guvernului[4].

Tot așa, Secretariatul General al Guvernului, deși nu a fost denumit „minister", într-o anumită perioadă a fost condus de un *ministru* care, la acea dată, era membru al Guvernului[5].

În consecință, este posibil ca sub acest aspect, numărul miniștrilor din echipa guvernamentală să nu coincidă, *stricto sensu*, cu numărul ministerelor, unele autorități având altă denumire decât aceea de minister.

Pe de altă parte, este posibil ca o autoritate să fie chiar numită „minister", dar să aibă o altă natură juridică și un alt rol decât cele pe care le are orice minister, ca organ de

---

[1] Legea nr. 346/2006 privind organizarea și funcționarea Ministerului Apărării Naționale, publicată în M. Of. nr. 654 din 28 iulie 2006, cu modificările și completările ulterioare.

[2] O.U.G. nr. 30/2007 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne, publicată în M. Of. nr. 309 din 9 mai 2007, aprobată cu modificări prin Legea nr. 15/2008, cu modificările și completările ulterioare.

[3] Potrivit Ordonanței de urgență nr. 296/2000, aceasta a fost organizată ca instituție de interes public, cu personalitate juridică, în subordinea Guvernului, iar prin art. 1 alin. (1) din Ordonanța de urgență nr. 23/2004, Autoritatea pentru Privatizarea și Administrarea Participațiilor Statului a fost comasată prin absorbție cu Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Bancare care și-a schimbat denumirea în Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Statului.

[4] În Guvernul învestit în decembrie 2000, se regăsea ca membru al Guvernului ministrul Autorității pentru Privatizarea și Administrarea Participațiilor Statului.

[5] În Guvernul învestit în decembrie 2000, se regăsea ca membru al Guvernului ministrul pentru coordonarea Secretariatului General al Guvernului.

specialitate al administrației publice centrale. Este cazul *Ministerului Public* care are statut constituțional, fiind reglementat de Legea fundamentală în capitolul intitulat *Autoritatea judecătorească*, alături de instanțele judecătorești și de Consiliul Superior al Magistraturii[1].

Astfel, deși este calificat „minister" chiar de legiuitorul constituant, potrivit dispozițiilor art. 131 alin. (1) din Constituție, acesta are rolul ca, în activitatea judiciară, să reprezinte interesele generale ale societății, să apere ordinea de drept și libertățile cetățenilor.

De asemenea, în baza art. 133 din Legea fundamentală, un număr de 5 procurori și procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sunt membri în Consiliul Superior al Magistraturii, care îndeplinește rolul de instanță de judecată în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor și procurorilor.

Prin urmare, activitatea Ministerului Public nu se realizează în sfera administrației publice, așa cum își desfășoară activitatea toate celelalte ministere, ci parchetele prin care acesta își exercită atribuțiile sunt organizate pe lângă autoritățile judecătorești.

Trebuie să subliniem că în doctrină natura juridică a Ministerului Public nu este clarificată, existând, pe de o parte, opinia destul de izolată potrivit căreia Ministerul Public face parte din puterea judecătorească[2], iar pe de altă parte, punctul de vedere în sensul apartenenței acestei instituții la puterea executivă[3].

Considerăm că, prin Decizia Curții Constituționale nr. 866/2006[4], care se referă la raportul dintre statutul juridic al procurorilor și cel al judecătorilor, s-au clarificat aspectele legate de natura juridică a Ministerului Public.

Astfel, Curtea a reținut că „Ministerul Public a fost instituit prin art. 131 și 132 din Constituție, ca o *magistratură componentă a autorității judecătorești*, având rolul de a reprezenta în activitatea judiciară interesele generale ale societății și de a apăra ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor.

Procurorii au, ca și judecătorii, statut constituțional de magistrați, prevăzut expres în art. 133 și 134 din Legea fundamentala. Astfel, potrivit art. 133 alin. (2) lit. a) din Constituție, Consiliului Superior al Magistraturii este compus din două secții, una din 9 judecători, iar cea de a doua din 5 procurori, aleși și unii și ceilalți în adunările generale ale magistraților".

Curtea Constituțională a mai reținut că „procurorii sunt numiți în funcție, ca și judecătorii, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii și că același organ al autorității judecătorești îndeplinește rolul de instanță de judecată în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor și procurorilor".

În sfârșit, Curtea a constatat că *„statutul juridic constituțional al procurorilor este identic* cu cel al judecătorilor în ceea ce privește incompatibilitățile stabilite în aceiași termeni în art. 125 alin. (3) și, respectiv, art. 132 alin. (2), conform cărora funcția de procuror, ca și aceea de judecător, este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior.

---

[1] N. Cochinescu, *Constituționalizarea normelor care reglementează sistemul judiciar în România*, în Buletinul Curții Constituționale nr. 2/2009, p. 28-30.

[2] N. Cochinescu, *Totul despre Ministerul Public*, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 63-81.

[3] I. Vida, *Constituția României, comentată și adnotată*, Ed. Monitorul Oficial, București, 1992, p. 288; I. Muraru, *Constituția României, revizuită*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 277.

[4] Decizia nr. 866/2006 publicată în M. Of. nr. 5 din 4 ianuarie 2007.

Aplicând principiile constituționale evocate, legiuitorul a stabilit, prin Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, norme identice sau similare privind incompatibilitățile și interdicțiile aplicabile funcțiilor de procuror și de judecător, admiterea în magistratură și formarea profesională a judecătorilor și procurorilor, numirea judecătorilor și procurorilor, accesul procurorilor la funcția de judecător și al judecătorilor la funcția de procuror, drepturile și îndatoririle judecătorilor și procurorilor, răspunderea juridică a acestora".

Așadar, având același statut juridic, astfel cum a reținut Curtea Constituțională, reglementat prin Constituție și prin același act normativ, procurorii nu pot aparține puterii executive, astfel cum s-a susținut în majoritatea opiniilor din doctrină.

1.2. Organizarea și funcționarea ministerelor

Rolul, funcțiile, atribuțiile, structura organizatorică și numărul de posturi ale ministerelor se stabilesc în raport cu importanța, volumul, complexitatea și specificul activității desfășurate și se aprobă prin hotărâre a Guvernului.

Ministerul este condus de ministrul numit prin decret al Președintelui României, pe baza votului de încredere acordat de Parlament.

Ministrul răspunde de întreaga activitate a ministerului în fața Guvernului, iar în calitate de membru al acestuia răspunde în fața Parlamentului solidar cu ceilalți membri ai Guvernului.

Ministrul are deci o dublă responsabilitate: *răspunderea față de organul puterii legislative*, care derivă din faptul că Guvernul este învestit prin votul de încredere al Parlamentului, și *răspunderea față de Guvern*, care derivă din rolul pe care Guvernul îl are în conducerea administrației publice pe întreg teritoriul țării și în toate domeniile și sectoarele de activitate.

Ministrul reprezintă ministerul în raporturile cu celelalte autorități publice, cu persoanele fizice și persoanele juridice din țară și străinătate, precum și în justiție.

În conformitate cu prevederile Legii nr. 90/2001, miniștrii îndeplinesc în domeniul lor de activitate următoarele *atribuții generale*:

a) organizează, coordonează și controlează aplicarea legilor, ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, a ordinelor și instrucțiunilor emise potrivit legii, cu respectarea limitelor de autoritate și a principiului autonomiei locale;

b) elaborează și avizează proiecte de lege, ordonanțe, hotărâri ale Guvernului, în condițiile stabilite prin metodologia aprobată de Guvern;

Cu privire la activitatea de avizare, trebuie înțeles că aceasta se limitează numai la proiectele de acte normative care conțin reglementări din domeniul de activitate al ministerului.

De asemenea, miniștrii au obligația și de a contrasemna hotărârile și ordonanțele a căror punere în executare este în sarcina lor.

c) acționează pentru aplicarea strategiei proprii a ministerului, integrată celei de dezvoltare economico-socială a Guvernului;

d) fundamentează și elaborează propuneri pentru bugetul anual, pe care le înaintează Guvernului;

e) urmăresc proiectarea şi realizarea investiţiilor din sistemul ministerului, în baza bugetului aprobat;

f) reprezintă, în condiţiile legii, interesele statului în diferite organe şi organisme internaţionale, în conformitate cu acordurile şi convenţiile la care România este parte şi cu alte înţelegeri stabilite în acest scop, şi dezvoltă relaţii de colaborare cu organe şi organizaţii similare din alte state şi cu organizaţii internaţionale ce interesează domeniul lor de activitate;

g) iniţiază şi negociază, din împuternicirea Preşedintelui României sau a Guvernului, în condiţiile legii, încheierea de convenţii, acorduri şi alte înţelegeri internaţionale sau propun întocmirea formelor de aderare la cele existente;

h) urmăresc şi controlează aplicarea convenţiilor şi acordurilor internaţionale la care România este parte şi iau măsuri pentru realizarea condiţiilor în vederea integrării în structurile organismelor internaţionale;

i) coordonează şi urmăresc elaborarea şi implementarea de politici şi strategii în domeniile de activitate ale ministerului, potrivit strategiei generale a Guvernului;

j) avizează, în condiţiile legii, înfiinţarea organismelor neguvernamentale şi cooperează cu acestea în realizarea scopului pentru care au fost create;

k) colaborează cu instituţiile de specialitate pentru formarea şi perfecţionarea pregătirii profesionale a personalului din sistemul lor;

l) aprobă, după caz, editarea publicaţiilor de specialitate şi informare.

Miniştrii îndeplinesc în domeniul lor de activitate şi alte atribuţii specifice stabilite prin acte normative.

În exercitarea atribuţiilor de conducere, ministrul emite *ordine şi instrucţiuni.* Legea nr. 90/2001 nu precizează însă, când anume se emit ordine şi când instrucţiuni. Ar fi necesar ca dispoziţiile legale să facă unele precizări în acest sens, lipsa lor creând inconsecvenţă în practică în ceea ce priveşte adoptarea unora sau altora dintre aceste acte.

Emiterea de ordine şi instrucţiuni poate avea caracter *obligatoriu* sau caracter *facultativ.* Emiterea este obligatorie atunci când aceasta este expres prevăzută prin lege, ordonanţă sau prin hotărâre a Guvernului, în toate celelalte cazuri fiecare ministru având dreptul să aprecieze dacă este sau nu necesară şi oportună emiterea unui ordin sau a unei instrucţiuni. În toate cazurile însă, emiterea acestor acte trebuie să se facă în baza şi în executarea legii, cu respectarea normelor cu forţă juridică superioară.

Emiterea acestor acte poate fi făcută din propria iniţiativă a ministrului ori la propunerea unor compartimente (departamente, direcţii generale, direcţii) din structura ministerului sau a unităţilor aflate în subordinea ori în coordonarea acestuia.

În activitatea de conducere a ministerului, ministrul este ajutat de unul sau mai mulţi *secretari de stat,* potrivit hotărârii Guvernului de organizare şi funcţionare a ministerului. Aceştia sunt numiţi şi eliberaţi din funcţie prin decizie a prim-ministrului şi exercită atribuţiile *delegate* de ministru.

Secretarii de stat răspund în faţa ministrului numai cu privire la îndeplinirea atribuţiilor care le-au fost delegate de acesta în cadrul ministerului şi se subordonează ierarhic prim-ministrului care îi numeşte şi eliberează din funcţie şi care îi şi poate sancţiona disciplinar.

Este şi motivul pentru care în exercitarea atribuţiilor delegate, secretarii de stat nu au competenţa de a emite acte juridice, această competenţă aparţinând, în exclusivitate, ministrului, în calitate de conducător al persoanei juridice.

În cazul în care ministrul, din diferite motive, nu își poate exercita atribuțiile curente, va desemna secretarul de stat care exercită aceste atribuții, înștiințându-l pe primul-ministru despre aceasta.

Menționăm că în cadrul ministerelor, instituțiilor publice și altor organe de specialitate ale administrației publice centrale, potrivit hotărârii Guvernului privind organizarea și funcționarea acestora poate fi utilizată și funcția de *subsecretar de stat*[1].

Fiecare minister are un *secretar general*, care este funcționar public de carieră și face parte din categoria înalților funcționari publici, numit pe bază de concurs sau examen, pe criterii de profesionalism. Acesta asigură stabilitatea funcționării ministerului, continuitatea conducerii și realizarea legăturilor funcționale între structurile ministerului.

Cu privire la natura juridică, subliniem faptul că funcția de secretar general este o funcție publică din structura ministerului, legea consacrându-i un loc și rol aparte pe care nu îl au ceilalți funcționari publici din cadrul ministerului. Nu trebuie însă să se înțeleagă faptul că secretarul general face parte din conducerea ministerului, deoarece, potrivit legii, conducerea se exercită exclusiv de către ministru, ajutat de unul sau mai mulți secretari de stat.

Principalele atribuții și responsabilități ale secretarului general sunt următoarele:

a) coordonează buna funcționare a compartimentelor și activităților cu caracter funcțional din cadrul ministerului și asigură legătura operativă dintre ministru și conducătorii tuturor compartimentelor din minister și unitățile subordonate;

b) colaborează cu compartimentele de specialitate din cadrul Secretariatului General al Guvernului, cu secretarii generali din celelalte ministere, cu instituțiile prefectului, precum și cu secretarii județelor;

c) primește și transmite spre avizare ministerelor proiectele de acte normative inițiate de minister și asigură avizarea actelor normative de la alți inițiatori;

d) transmite Secretariatului General al Guvernului proiectele de acte normative inițiate de minister, pentru a fi discutate în ședința Guvernului;

e) urmărește și asigură finalizarea actelor normative aprobate de Guvern, care au fost inițiate de minister;

f) monitorizează și controlează elaborarea raportărilor periodice, prevăzute de reglementările în vigoare;

g) coordonează întregul personal al ministerului, activitatea de elaborare a politicilor de personal și principiile directoare pentru managementul de personal din cadrul compartimentelor.

Potrivit Legii nr. 90/2001, secretarul general al ministerului poate îndeplini și alte însărcinări prevăzute de regulamentul de organizare și funcționare a ministerului ori încredințate de ministru.

În realizarea atribuțiilor ce îi revin, secretarul general poate fi ajutat de unul sau doi adjuncți. Secretarii generali adjuncți sunt, de asemenea, funcționari publici de carieră, care fac parte din categoria înalților funcționari publici, numiți pe bază de concurs sau examen.

Pentru a putea aduce la îndeplinire sarcinile care îi revin și a exercita funcțiile și atribuțiile conferite de lege, fiecare minister are o anumită structură organizatorică. Aceasta este prevăzută în actele proprii de organizare și funcționare și este alcătuită, de regulă, din

[1] Această normă a fost introdusă prin O.U.G. nr. 64/2003 publicată în M. Of. nr. 464 din 29 iunie 2003, aprobată cu modificări prin Legea nr. 194/2004, cu modificările ulterioare.

departamente, direcții generale, direcții, servicii, birouri și alte compartimente care constituie *aparatul propriu* al ministerului.

Structura organizatorică este prevăzută într-o anexă la hotărârea Guvernului de organizare și funcționare a ministerului, sub forma unei *organigrame*. În cadrul acestei organigrame sunt cuprinse toate compartimentele din structura ministerului, începând cu departamentul, până la nivel de direcție, inclusiv, precum și cele asimilate acestora.

În concordanță cu funcțiile, atribuțiile și cu structura organizatorică aprobată prin hotărâre a Guvernului fiecărui minister îi este stabilit *numărul maxim de posturi*. În cadrul acestui număr, nu sunt cuprinse, de regulă, funcțiile de demnitari, precum și posturile aferente cabinetelor acestora.

Atribuțiile personalului din compartimentele ministerului se stabilesc prin Regulamentul de organizare și funcționare al ministerului, aprobat prin ordin al ministrului. Numirea și eliberarea din funcție a personalului ministerului se fac prin ordin al ministrului. De asemenea, ministrul numește și eliberează din funcție și conducătorii organelor de specialitate din subordinea ministerului.

Personalul ministerului este alcătuit din funcționari publici și personal contractual, fiindu-i aplicabile dispozițiile Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici[1], respectiv dispozițiile Legii nr. 53/2003 – Codul muncii[2].

Pe lângă ministru funcționează, ca *organ consultativ, colegiul ministerului*. Componența acestuia, precum și regulamentul său de funcționare se aprobă prin ordin al ministrului. Rolul acestui colegiu este de a dezbate probleme care privesc activitatea ministerului, scop în care el se întrunește la cererea ministrului, care este și președintele acestui organ consultativ.

În cadrul fiecărui minister este organizat *cabinetul ministrului*, încadrat cu personal căruia nu i se aplică prevederile Statutului funcționarilor publici.

Personalul din cadrul cabinetului demnitarului este numit sau eliberat din funcție numai la propunerea demnitarului în subordinea căruia funcționează, funcțiile fiind exceptate de la regula ocupării prin concurs sau examen. Contractul individual de muncă al acestor persoane se încheie pe durată determinată, perioada fiind egală cu cea a duratei mandatului demnitarului.

1.3. Serviciile publice deconcentrate ale ministerelor

Potrivit Constituției și Legii nr. 90/2001, ministerele pot avea în subordinea lor servicii publice deconcentrate, care funcționează în unitățile administrativ-teritoriale.

Deconcentrarea constă în redistribuirea de către ministere de competențe administrative și financiare către propriile structuri de specialitate din teritoriu. Deconcentrarea are deci în vedere desfășurarea la nivel județean a acelor activități care reprezintă atributul statului, întrucât ele exprimă un interes național general la care acesta nu poate renunța. Rolul acestor servicii este tocmai acela de a asigura strategia Guvernului într-un domeniu sau altul de activitate, prin realizarea atribuțiilor specifice ce aparțin unor ministere la nivel județean.

---

[1] Legea nr. 188/1999 republicată în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007, cu modificările și completările ulterioare.

[2] Legea nr. 53/2003 republicată în M. Of. nr. 345 din 18 mai 2011, cu modificările și completările ulterioare.

Pornind de la norma legală, rezultă că organizarea acestor servicii publice la nivelul unităților administrativ-teritoriale nu este obligatorie, ci facultativă, aceste dispoziții consacrând „posibilitatea" organizării lor. În aceste condiții, nu toate ministerele au organizate servicii publice deconcentrate, deoarece, în unele cazuri, atribuțiile și funcțiile lor specifice se realizează la nivel central, nu la nivel local. Este cazul Ministerului Afacerilor Externe ori al Ministerului Justiției.

Majoritatea ministerelor însă, au organizate asemenea servicii, de regulă, la nivelul județelor. Exemplificăm în acest sens Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Sănătății, Ministerul Educației Naționale, Ministerul Mediului.

Înființarea sau desființarea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale de specialitate din unitățile administrativ-teritoriale, obiectul de activitate, structura organizatorică, numărul și încadrarea personalului, criteriile de constituire a compartimentelor și funcțiile de conducere ale acestora se aprobă prin ordin al ministrului, respectiv al conducătorului organului de specialitate în subordinea căruia aceste servicii sau organe își desfășoară activitatea.

Aspectele legate de serviciile publice deconcentrate ale ministerelor vor fi prezentate în capitolul rezervat principiilor de organizare a administrației publice locale.

2. Alte organe de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului

În subordinea Guvernului nu funcționează numai ministerele, ca organe de specialitate ale administrației publice centrale.

Potrivit art. 117 alin. (2), Guvernul și ministerele, cu *avizul Curții de Conturi*, pot înființa organe de specialitate în subordinea lor, numai dacă legea le recunoaște această competență.

Norma constituțională prevede deci, două condiții cumulative:

a) prin normă cu forța juridică a legii să se prevadă competența Guvernului, respectiv a ministerelor de a înființa astfel de organe;

b) înființarea nu se poate face decât cu avizul Curții de Conturi.

Deși textul constituțional nu precizează, în literatura de specialitate s-a considerat că avizul Curții de Conturi este un aviz „conform" (obligatoriu), atât sub aspectul solicitării, cât și al conținutului. Deci, cerința avizului Curții de Conturi este o cerință *ad validitatem* pentru organizarea acestei categorii de organe ale administrației publice centrale.

Dintre organele de specialitate ale administrației publice centrale în subordinea Guvernului amintim:

– Agenția Națională pentru Resurse Minerale
– Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților
– Oficiul Național pentru Jocuri de Noroc
– Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor
– Institutul Național de Statistică
–Autoritatea Națională de Management al Calității în Sănătate
– Agenția Națională pentru Romi

Fiind organizate în subordinea Guvernului, unele dintre aceste organe de specialitate se află fie în coordonarea prim-ministrului, fie a Secretariatului General al Guvernului sau a unui membru al Guvernului.

Făcând o evaluare generală cu privire la modul de organizare şi funcţionare a acestor organe de specialitate ale administraţiei publice centrale în subordinea Guvernului, putem concluziona următoarele:

– ***Înfiinţarea*** lor este determinată, în principal, de sfera largă de cuprindere şi de complexitatea activităţii administraţiei publice la nivel central, în domenii de competenţă ale Guvernului, care au impus, pentru buna organizare şi desfăşurare a activităţii de organizare şi executare a legii, şi alte forme organizatorice decât ministerele.

– În ceea ce priveşte ***competenţa teritorială*** a acestor organe, altele decât ministerele, este de precizat că ele îşi desfăşoară activitatea pe întreg teritoriul ţării, fiind prin aceasta organe cu competenţă generală.

– Referitor la ***competenţa materială***, menţionăm că ele îndeplinesc, fiecare în sectorul lor de activitate, un serviciu public, fiind prin aceasta organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, astfel cum le defineşte Constituţia.

– Cu privire la ***denumirea*** lor, dincolo de denumirea generică – *alte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale* – comună tuturor, care le defineşte şi natura juridică, ele au şi o calificare proprie, după caz: administraţie naţională, autoritate naţională, agenţie naţională, comisie naţională, oficiu, institut ş.a., prevăzută expres în actul de înfiinţare, organizare şi funcţionare.

– Referitor la ***funcţia*** pe care o ocupă conducătorii acestor organe de specialitate, deşi toţi au rang de „secretar de stat", denumirea funcţiei este diferită: preşedinte, director general, inspector general.

Indiferent de denumirea funcţiei pe care o ocupă conducătorii acestor organe de specialitate, în exercitarea atribuţiilor care le revin, au competenţa de a emite *ordine şi instrucţiuni,* acte care au acelaşi regim juridic cu cel al actelor emise de conducătorii ministerelor.

– Cât priveşte ***statutul juridic*** al conducătorilor organelor de specialitate ale administraţiei publice centrale, menţionăm că aceştia, nefiind miniştri, nu sunt nici membri ai Guvernului. Ei sunt numiţi şi eliberaţi din funcţie prin decizia prim-ministrului, deci nu după procedura şi cu solemnitatea prevăzută de Constituţie pentru membrii Guvernului.

Neavând calitatea de membri ai Guvernului, ei nu răspund juridic şi politic după regulile prevăzute pentru membrii Guvernului, dar sunt supuşi schimbărilor politice determinate de remanierile guvernamentale.

Dintre aceştia, a făcut excepţie conducătorul Autorităţii Naţionale de Control[1], care a avut şi funcţia de „ministru-delegat pentru coordonarea autorităţilor de control", fiind membru al Guvernului. În aceste condiţii, el a fost învestit conform procedurii de învestire a Guvernului, având şi o răspundere politică, alături de ceilalţi membrii ai Guvernului, faţă de Parlament.

– Atribuţiile, organizarea şi funcţionarea organelor de specialitate ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului sunt stabilite prin hotărâri ale Guvernului.

---

[1] Autoritatea Naţională de Control a fost înfiinţată prin O.U.G. nr. 64/2003 ca organ de specialitate al administraţiei publice centrale, cu personalitate juridică, în subordinea Guvernului şi a fost desfiinţată prin O.U.G. nr. 49/2005 publicată în M. Of. nr. 517 din 17 iunie 2005.

3. Alte unități aflate în subordinea, în coordonarea ori sub autoritatea Guvernului

Activitatea deosebit de complexă pe care o desfășoară Guvernul și rolul său în conducerea generală a administrației publice a statului fac necesar ca unele instituții publice ori instituții de interes public să funcționeze în subordinea, în coordonarea ori sub autoritatea Guvernului.

Astfel, în *subordinea* Guvernului nu funcționează numai ministere sau alte organe de specialitate ale administrației publice centrale, dar și unele instituții publice. De exemplu, Agenția Națională Anti-Doping, Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare, Institutul de Investigare a Crimelor Comunismului și Memoria Exilului Românesc, Laboratorul de Control Doping sunt organizate ca *instituții publice* cu personalitate juridică în subordinea Guvernului.

Totodată, menționăm că Regia Autonomă „Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat" și Regia Autonomă „Monitorul Oficial" se află *sub autoritatea* Secretariatului General al Guvernului, care îndeplinește atribuțiile prevăzute de lege pentru ministerul de resort.

Plasarea acestor ultime persoane juridice în astfel de raporturi juridice cu Guvernul este determinată de obiectul specific de activitate al acestora ori s-a apreciat că realizarea interesului general se face mai bine în acest mod.

Așa se explică rațiunea pentru care, în alte cazuri, așa cum vom prezenta în continuare, asemenea persoane juridice sau structuri le vom întâlni și în subordinea, coordonarea sau sub autoritatea ministerelor.

Este de înțeles că trăsăturile raporturilor de coordonare se deosebesc față de raporturile de subordonare exercitate pentru organele din subordinea Guvernului (ministere, alte organe de specialitate ale administrației publice centrale, instituții publice ori instituții de interes național).

De aceea, apreciem că ar fi fost necesar ca Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor să fi reglementat cu mai multă rigoare juridică elementele esențiale care caracterizează unitățile aflate în „coordonarea" ori sub „autoritatea" Guvernului, pentru a stabili și delimita cu claritate și natura raporturilor juridice dintre acestea și Guvern, precum și față de alte persoane juridice.

4. Organele de specialitate ale administrației publice centrale și unități aflate în subordinea, în coordonarea ori sub autoritatea ministerelor

Temeiul constituțional al organizării și funcționării organelor de specialitate din subordinea ministerelor îl constituie aceleași prevederi ale art. 117 alin. (2) din Constituție, care se aplică și organelor de specialitate din subordinea Guvernului, necesitatea avizului prealabil și obligatoriu al Curții de Conturi menținându-se și în acest caz.

Cât privește temeiul legal al înființării organelor de specialitate din subordinea ministerelor, acesta este dat de dispozițiile art. 42 din Legea nr. 90/2001, potrivit cărora, *ministerele pot înființa în subordinea lor organe de specialitate.* Fiind cuprinsă într-o lege organică, această dispoziție reprezintă norma-cadru în materie, o materializare a cerinței

constituționale conform căreia ministerele pot înființa astfel de organe *dacă legea le recunoaște o asemenea competență*. Or, norma în cauză reglementează tocmai această competență.

O altă dispoziție din cuprinsul Legii nr. 90/2001 care are în vedere organele de specialitate din subordinea ministerelor se regăsește în art. 44 alin. (4). Potrivit acestui text, numirea și eliberarea din funcție a conducătorilor acestor organe este de competența ministrului. Această normă trebuie însă, corelată cu dispozițiile art. 16 lit. d) din aceeași lege, care statuează că numirea și eliberarea din funcție a secretarilor de stat este de competența prim-ministrului. Prin urmare, în situația în care conducătorii unor organe de specialitate din subordinea ministerelor dețin funcția de secretar de stat, ei vor fi numiți și eliberați din funcție de prim-ministru, nu de ministru.

Înființarea acestor organe este determinată de sfera largă de cuprindere și de complexitatea problemelor din domeniul de activitate rezervat unui minister, a căror rezolvare face necesară organizarea și a altor structuri cu personalitate juridică, subordonate ministerului, care să aibă un obiect de activitate ce se circumstanțiază competenței mai largi rezervate ministerului.

Prin intermediul acestor organe de specialitate, fiecare minister exercită cel puțin una sau unele din funcțiile și atribuțiile sale. Indiferent de denumirea la un moment dat a unui minister, în raport cu competența materială generală în domeniul respectiv de activitate, în subordinea lui funcționează unele organe de specialitate, a căror denumire poate și ea să fie schimbată de-a lungul timpului.

Cu privire la ***funcția*** pe care o ocupă conducătorii organelor de specialitate din subordinea ministerelor, aceasta este, în unele cazuri, de director general, în altele de președinte sau de șef de oficiu etc., după cum se prevede în actul normativ de înființare, organizare și funcționare a organului în cauză.

Numirea și eliberarea din funcție a conducătorilor acestor organe sunt, în principiu, de competența ministrului, afară de cazul în care prin actul normativ de înființare se prevede că acestea se fac de prim-ministru – situație în care funcția conducătorilor este asimilată cu funcția de secretar sau subsecretar de stat.

Cât privește ***sancționarea disciplinară*** a conducătorilor organelor de specialitate din subordinea ministerelor, ministrul poate să facă acest lucru numai pentru cei pe care i-a numit el în funcție; dacă numirea în funcție a fost făcută de prim-ministru, sancționarea nu poate fi făcută decât tot de acesta, ministrul putând doar să propună sancționarea sau chiar eliberarea lor din funcție.

Întrucât aceste organe au personalitate juridică, conducătorii lor sunt abilitați și cu competența de a emite acte juridice cu caracter normativ – ordine și instrucțiuni – în îndeplinirea atribuțiilor care le revin.

Sub acest aspect, este de relevat și faptul că aceste acte trebuie să fie în concordanță cu ordinele și instrucțiunile emise de conducătorul ministerului în a cărei subordine se află organul de specialitate respectiv, întrucât ele privesc doar un „segment" din sfera atribuțiilor ministerului. De aceea, unele acte referitoare la organizarea și funcționarea acestor organe prevăd în mod expres și cerința „avizării" de către ministru a actelor emise de conducătorii acestor organe ori acordul prealabil al acestuia. În toate cazurile însă, ministrul are competența de a anula actele ilegale emise de conducătorii acestor organe de specialitate, întrucât raporturile juridice dintre ei sunt raporturile *de subordonare ierarhică*, ministrul având răspunderea politică în fața Guvernului pentru buna funcționare a activității întregului minister, inclusiv a organului de specialitate din subordinea acestuia.

Structura organizatorică, numărul de posturi, atribuțiile și regulamentul de organizare și funcționare al acestor organe se aprobă prin ordin al ministrului.

Ca și în cazul Guvernului, ministerele pot avea în subordinea, în coordonarea sau sub autoritatea lor, după caz, instituții publice, institute de cercetare, regii autonome sau societăți reglementate de Legea nr. 31/1990.

Indiferent de forma de organizare (instituție, regie autonomă, societate), toate aceste persoane juridice sunt de interes național și își desfășoară activitatea în domeniul specific ministerului în subordinea căruia funcționează.

În principiu, în actele normative referitoare la organizarea și funcționarea ministerelor sunt nominalizate, într-o anexă distinctă, nu numai organele de specialitate din subordinea acestora, dar și celelalte unități aflate, după caz, în subordinea, în coordonarea sau sub autoritatea ministerului, precizându-se, totodată, și modalitatea de finanțare a acestora: de la bugetul de stat, din venituri proprii sau o finanțare mixtă.

Așa cum am arătat și la unitățile aflate în subordinea, coordonarea sau sub autoritatea Guvernului, Legea nr. 90/2001 ar fi trebuit să cuprindă norme care să reglementeze raporturile juridice dintre ministere și instituțiile aflate în coordonarea sau sub autoritatea lor, așa cum legiuitorul a procedat când a statornicit raporturile juridice ale ministerului cu organele de specialitate și serviciile publice deconcentrate aflate în subordine.

O asemenea cerință se impunea cu atât mai mult cu cât, art. 53 alin. (3) din lege prevede că miniștrii își îndeplinesc atribuțiile ce le revin „și prin instituțiile aflate în subordinea, coordonarea sau autoritatea ministerelor", iar în practică, la multe dintre ministere funcționează asemenea persoane juridice.

În continuare, cu titlu de exemplu, vom prezenta două ministere cu organele de specialitate și instituțiile publice care funcționează în subordinea, în coordonarea ori sub autoritatea acestora:

Astfel, ***Ministerul Muncii și Justiției Sociale***[1] are:

în subordine

– Inspecția Muncii

– Agenția Națională pentru Plăți și Inspecție Socială

– Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție

– Agenția Națională pentru Egalitatea de Șanse între Femei și Bărbați

– Autoritatea Națională pentru Persoanele cu Dizabilități

sub autoritate

– Casa Națională de Pensii Publice

– Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă

în coordonare

– Institutul Național de Cercetare Științifică în Domeniul Muncii și Protecției Sociale – I.N.C.S.M.P.S.

Ministerul Economiei[2] are:

în subordine

a) cu finanțare de la bugetul de stat:

– Inspecția de Stat pentru Controlul Cazanelor, Recipientelor sub Presiune și Instalațiilor de Ridicat – ISCIR

[1] Conform H.G. nr. 12/2017 publicată în M. Of. nr. 44 din 16 ianuarie 2017.

[2] Conform H.G. nr. 27/2017 publicată în M. Of. nr. 54 din 18 ianuarie 2017, cu modificările ulterioare.

– Departamentul pentru Privatizare şi Administrarea Participaţiilor
– Oficiul de Compensare pentru Achiziţii de Tehnică Specială
b) cu finanţare din venituri proprii:
– Oficiul de Stat pentru Invenţii şi Mărci – OSIM
– Centrul de Pregătire pentru Personalul din Industrie Buşteni
c) cu finanţare din venituri proprii şi subvenţii de la bugetul de stat:
– Biroul Român de Metrologie Legală – BRML Bucureşti
– Agenţia Nucleară şi pentru Deşeuri Radioactive
în coordonare
– Asociaţia de Standardizare din România – ASRO
– Asociaţia de Acreditare din România – RENAR
în coordonarea ministrului economiei, cu finanţare integrală de la bugetul de stat
– Autoritatea Naţională pentru Protecţia Consumatorilor
– Autoritatea pentru Administrarea Activelor Statului

Sub autoritatea ministerului funcţionează companii şi societăţi naţionale, precum şi alte societăţi care, prin obiectul lor de activitate, ţin de sfera de competenţe a ministerului. În acest sens, exemplificăm:

– Compania Naţională de Transport al Energiei Electrice
– Societatea Naţională de Transport Gaze Naturale „Transgaz" S.A. Mediaş
– Societatea Naţională a Apelor Minerale S.A. Bucureşti
– Societatea Naţională a Sării S.A. Bucureşti
– Compania Naţională a Cuprului, Aurului şi Fierului „Minvest" S.A. Deva
– Compania Naţională a Metalelor Preţioase şi Neferoase „Remin" S.A., Baia Mare
– Societatea „Avioane" S.A. Craiova
– Societatea „IAR" S.A. Braşov.

B. Autorităţile administrative autonome

Potrivit dispoziţiilor art. 116 alin. (2) şi art. 117 alin. (3) din Constituţie, administraţia publică centrală de specialitate se realizează nu doar de ministere şi de alte organe de specialitate din subordinea Guvernului ori a ministerelor, ci şi de **autorităţile administrative autonome**.

Aceste entităţi, deşi prin natura lor juridică şi a activităţilor pe care le realizează, sunt autorităţi administrative, ele nu se subordonează nici Guvernului şi nici unor ministere sau altor organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, ci sunt, aşa cum le califică legiuitorul constituant, *autorităţi autonome*.

Unele dintre aceste autorităţi autonome sunt prevăzute expres de dispoziţiile constituţionale. Aşa sunt: Avocatul Poporului, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării, Consiliul Economic şi Social[1].

[1] Consiliul Economic şi Social nu a fost iniţial prevăzut de Constituţie, însă după revizuirea acesteia din anul 2003, s-a introdus un articol distinct, art. 141, care îl consacră ca fiind organ consultativ al Parlamentului şi Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică.

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Altele însă, nu sunt nominalizate prin Constituție, ci sunt înființate prin lege organică, în conformitate cu dispozițiile art. 117 alin. (3) din Legea fundamentală, așa cum vom arăta în continuare.

Chiar dacă unele dintre aceste autorități publice sunt prevăzute expres de Constituție, organizarea, funcționarea și atribuțiile lor sunt reglementate tot prin lege organică, în concordanță cu prevederile art. 117 alin. (3) din Constituție.

În continuare, vom prezenta pe scurt câteva aspecte legate de organizarea și funcționarea unora dintre aceste autorități administrative autonome.

a) Constituția consacră în Titlul II un capitol distinct, Capitolul IV, ***Avocatului Poporului***, instituție similară cu ombudsmanul din țările vest-europene. Actul normativ care reglementează organizarea și funcționarea acestei instituții este Legea nr. 35/1997[1].

Potrivit art. 1 și 2 din lege, Avocatul Poporului are drept scop apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile publice, fiind o autoritate publică autonomă și independentă față de orice altă autoritate sau instituție publică.

Prin Domeniul privind prevenirea torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante în locurile de detenție, instituția Avocatul Poporului îndeplinește atribuțiile specifice de Mecanism național de prevenire a torturii în locurile de detenție, în sensul Protocolului opțional, adoptat la New York la 18 decembrie 2002, la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, adoptată la New York la 10 decembrie 1984, ratificat prin Legea nr. 109/2009[2], fiind singura structură națională desemnată să exercite atribuțiile prevăzute de acest Protocol.

Avocatul Poporului nu poate fi supus niciunui mandat imperativ sau reprezentativ. Nimeni nu îl poate obliga pe Avocatul Poporului să se supună instrucțiunilor sau dispozițiilor sale. În exercitarea atribuțiilor sale, Avocatul Poporului nu se substituie autorităților publice.

Avocatul Poporului este numit pe o durată de 5 ani de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună, mandatul putând fi reînnoit o singură dată.

Poate fi numit Avocat al Poporului orice cetățean român care îndeplinește condițiile de numire prevăzute pentru judecătorii Curții Constituționale. Propunerile de candidați se fac de către birourile permanente ale Camerei Deputaților și Senatului, la recomandarea grupurilor parlamentare din cele două Camere ale Parlamentului. Candidații sunt audiați de comisiile juridice din Camera Deputaților și Senat. În vederea audierii, fiecare candidat trebuie să depună actele din care să rezulte îndeplinirea condițiilor prevăzute de Constituție și de lege pentru a fi numit Avocat al Poporului. Este numit ca Avocat al Poporului candidatul care a întrunit cel mai mare număr de voturi ale deputaților și senatorilor prezenți. Mandatul se exercită de la data depunerii jurământului, în fața președinților celor două Camere ale Parlamentului, și durează până la data depunerii jurământului de către noul Avocat al Poporului.

Potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 35/1997, Avocatul Poporului este asistat de adjuncți, specializați pe următoarele domenii de activitate:

a) drepturile omului, egalitate de șanse între bărbați și femei, culte religioase și minorități naționale;

---

[1] Legea nr. 35/1997 republicată în M. Of. nr. 277 din 15 aprilie 2014, cu modificările și completările ulterioare.

[2] Legea nr. 109/2009 publicată în M. Of. nr. 300 din 7 mai 2009.

b) drepturile copilului, ale familiei, tinerilor, pensionarilor, persoanelor cu handicap;
c) armată, justiție, poliție, penitenciare;
d) proprietate, muncă, protecție socială, impozite și taxe.
e) prevenirea torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante în locurile de detenție.

Adjuncții Avocatului Poporului sunt numiți de către birourile permanente ale Camerei Deputaților și Senatului, la propunerea Avocatului Poporului, cu avizul comisiilor juridice ale celor două Camere ale Parlamentului. Condițiile pentru ocuparea funcției de adjunct al Avocatului Poporului se stabilesc prin Regulamentul de organizare și funcționare a instituției Avocatul Poporului.[1] Adjuncții Avocatului Poporului sunt numiți pentru un mandat de 5 ani, mandat ce poate fi reînnoit o singură dată.

În timpul exercitării funcției, Avocatul Poporului și adjuncții acestuia nu pot fi membri ai unui partid politic și nu pot îndeplini nicio altă funcție publică sau privată, cu excepția activităților și funcțiilor didactice din învățământul superior[2].

Funcția de Avocat al Poporului este asimilată ca rang și salarizare cu funcția de ministru, iar funcția de adjunct al Avocatului Poporului este asimilată ca rang și salarizare cu funcția de secretar de stat, beneficiind în mod corespunzător de toate drepturile acestora. Funcțiile de conducere și de execuție de specialitate sunt asimilate cu cele din aparatul Parlamentului.

Avocatul Poporului își exercită atribuțiile din oficiu sau la cererea persoanelor lezate, precum și inopinat, prin efectuarea vizitelor în locurile de detenție, potrivit legii. Petițiile adresate Avocatului Poporului trebuie să se facă în scris și să indice numele și domiciliul persoanei lezate, drepturile și libertățile încălcate, precum și autoritatea administrativă ori funcționarul public în cauză. Petiționarul trebuie să dovedească întârzierea sau refuzul administrației publice de a soluționa legal cererea.

Potrivit legii, nu pot fi luate în considerare petițiile anonime sau cele care sunt îndreptate împotriva unor încălcări ale drepturilor cetățenești mai vechi de un an de la data la care aceste încălcări s-au produs ori de la data la care persoana în cauză a luat cunoștință de ele.

Cetățenii aparținând minorităților naționale, cu domiciliul sau reședința în unități administrativ-teritoriale în care au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, pot prezenta petiții în limba maternă și primesc răspuns în limba română și în limba maternă.

Conform art. 15 alin. (4) din Legea nr. 35/1997, nu fac obiectul activității instituției Avocatul Poporului și vor fi respinse fără motivare cererile privind actele emise de Camera Deputaților, de Senat sau de Parlament, actele și faptele deputaților și senatorilor, ale Președintelui României, ale Curții Constituționale, ale președintelui Consiliului Legislativ, ale autorităților judecătorești, precum și ale Guvernului, cu excepția legilor și ordonanțelor.

Conducerea locurilor de detenție este obligată să permită, fără nicio restricție, persoanelor care sunt private de libertate, în baza unei decizii a unei autorități, să se

[1] Potrivit art. 36 din Legea nr. 35/1997, Regulamentul de organizare și funcționare a instituției Avocatul Poporului se aprobă de către birourile permanente ale Camerei Deputaților și Senatului, la propunerea Avocatului Poporului. Prin Hotărârea nr. 1/30.06.2004 a Biroului permanent al Senatului, publicată în M. Of. nr. 619 din 8 iulie 2004, a fost aprobat acest regulament, completat prin Hotărârea nr. 6/28.06.2007.

[2] Aceste incompatibilități au fost introduse prin Legea de revizuire a Constituției, reprezentând în prezent alin. (2) al art. 58 din Constituție.

adreseze, în orice mod, instituției Avocatul Poporului cu privire la lezarea drepturilor și libertăților lor, cu excepția restrângerilor legale.

În scopul îndeplinirii atribuțiilor ce revin instituției Avocatul Poporului, administrația locurilor de detenție este obligată să asigure accesul Avocatului Poporului, adjunctului de la Domeniul privind prevenirea torturii în locurile de detenție, precum și al reprezentanților instituției, fără nicio restricție, în toate locurile de detenție supuse monitorizării, pentru efectuarea vizitelor, anunțate sau inopinate, precum și a anchetelor dispuse în vederea soluționării petițiilor primite.

Petițiile cu privire la actele de tortură, tratamentele cu cruzime, inumane sau degradante în locurile de detenție se soluționează, în funcție de problematica sesizată, de către Domeniul privind prevenirea torturii în locurile de detenție în colaborare cu celelalte structuri ale instituției Avocatul Poporului.

În cazul în care instituția Avocatul Poporului constată că soluționarea petiției cu care a fost sesizată este de competența autorității judecătorești, se poate adresa, după caz, ministrului justiției, Consiliului Superior al Magistraturii, Ministerului Public sau președintelui instanței de judecată, care este obligat să comunice măsurile luate.

Avocatul Poporului, adjuncții acestuia, precum și personalul de specialitate al instituției Avocatul Poporului au dreptul să facă anchete proprii, să ceară autorităților administrației publice orice informații sau documente necesare anchetei, să audieze și să ia declarații de la conducătorii autorităților administrației publice și de la orice funcționar care poate da informațiile necesare soluționării petiției, în condițiile prezentei legi.

În cazul în care, în urma examinării petițiilor primite, Avocatul Poporului constată că petiția persoanei fizice lezate este întemeiată, el va cere în scris autorității administrației publice care a încălcat drepturile acesteia să reformeze sau să revoce actul administrativ și să repare prejudiciile produse, precum și să repună persoana fizică lezată în situația anterioară.

Autoritățile publice în cauză sunt obligate să ia de îndată măsurile necesare pentru înlăturarea ilegalităților constatate, repararea prejudiciilor și înlăturarea cauzelor care au generat sau au favorizat încălcarea drepturilor persoanei lezate și să informeze despre aceasta instituția Avocatul Poporului.

Dacă însă, în termen de 30 de zile de la data sesizării, autoritatea administrației publice sau funcționarul public nu înlătură ilegalitățile comise, instituția Avocatul Poporului se adresează autorităților administrației publice ierarhic superioare, care sunt datoare să îi comunice, în termen de cel mult 45 de zile, măsurile luate.

Avocatul Poporului este îndreptățit să sesizeze Guvernul cu privire la orice act sau fapt administrativ ilegal al administrației publice centrale și al prefecților. Neadoptarea de către Guvern, în termen de cel mult 20 de zile, a măsurilor privitoare la ilegalitatea actelor sau faptelor administrative semnalate de Avocatul Poporului se comunică Parlamentului.

Dacă Avocatul Poporului constată, cu prilejul cercetărilor întreprinse, lacune în legislație sau cazuri grave de corupție ori de nerespectare a legilor țării, va prezenta un raport, conținând cele constatate, președinților celor două Camere ale Parlamentului sau, după caz, prim-ministrului.

În exercitarea atribuțiilor sale, Avocatul Poporului emite recomandări care nu pot fi supuse controlului parlamentar și nici controlului judecătoresc.

Prin recomandările emise, Avocatul Poporului sesizează autoritățile administrației publice asupra ilegalității actelor sau faptelor administrative. Sunt asimilate actelor administrative tăcerea organelor administrației publice și emiterea tardivă a actelor.

Recomandările Avocatului Poporului în Domeniul privind prevenirea torturii în locurile de detenție emise în cazul constatării unor neregularități au ca scop înlăturarea acestora, îmbunătățirea tratamentului și a condițiilor de detenție ale persoanelor private de libertate, prevenirea torturii și a pedepselor ori tratamentelor inumane sau degradante.

Conform legii sale de organizare și funcționare, Avocatul Poporului organizează birouri teritoriale, în vederea realizării atribuțiilor instituției, în 15 municipii reședință de județ, prin lege fiind stabilite și județele aflate în competența teritorială a acestora.

Legea nr. 35/1997 cuprinde reglementări amănunțite cu privire la activitatea Domeniul privind prevenirea torturii în locurile de detenție, precizând sensul noțiunii „loc de detenție", atribuțiile structurii care se ocupă de acest domeniu, desfășurarea vizitelor în locurile de detenție și documentele ce trebuie întocmite.

Ca urmare a revizuirii Constituției, printre atribuțiile exercitate de Avocatul Poporului se înscrie și aceea potrivit căreia el poate sesiza Curtea Constituțională în cadrul controlului prealabil al legilor.

O altă atribuție a Avocatului Poporului este aceea de a ridica direct în fața Curții Constituționale excepția de neconstituționalitate, fără a fi necesară implicarea într-un proces în fața instanței de judecată. În acest caz, excepția se va întemeia pe practica Avocatului Poporului în soluționarea petițiilor primite cu privire la încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanelor fizice.

De asemenea, prin Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004[1], s-a acordat posibilitatea Avocatului Poporului de a sesiza instanța de contencios administrativ, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorității administrative de a-și realiza atribuțiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiție. Aceste aspecte vor fi prezentate pe larg în capitolul rezervat contenciosului administrativ.

Amintim și faptul că, potrivit Legii nr. 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date[2], până la înființarea, în baza Legii nr. 102/2005[3], a Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal, Avocatul Poporului a reprezentat autoritatea de supraveghere a prelucrărilor de date cu caracter personal, având competența de a monitoriza și controla, sub aspectul legalității, prelucrările de date cu caracter personal care cad sub incidența legii.

În conformitate cu prevederile art. 60 din Constituție, Avocatul Poporului prezintă celor două Camere ale Parlamentului rapoarte, anual sau la cererea acestora, care pot conține recomandări privind legislația sau măsuri de altă natură, pentru ocrotirea drepturilor și libertăților cetățenilor.

---

[1] Legea nr. 554/2004 publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare.

[2] Legea nr. 667/2001 publicată în M. Of. nr. 790 din 12 decembrie 2001, cu modificările și completările ulterioare.

[3] Legea nr. 102/2005 2001 publicată în M. Of. nr. 391 din 9 mai 2005, cu modificările și completările ulterioare.

b) ***Curtea de Conturi***[1] este o altă autoritate autonomă prevăzută de Constituție. Potrivit art. 140 din Legea fundamentală, Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. În condițiile legii organice, litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi se soluționează de instanțele judecătorești specializate.

În forma inițială din anul 1991, Constituția abilita Curtea de Conturi să exercite și atribuții jurisdicționale, însă având în vedere noua concepție cu privire la justiție și la instanțele judecătorești, nu se mai justificau atribuțiile jurisdicționale ale Curții. În aceste condiții, în temeiul prevederilor art. 155 alin. (6) din Constituție, care statuează că până la constituirea instanțelor judecătorești specializate, litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi vor fi soluționate de către instanțele judecătorești ordinare, prin Ordonanța de urgență nr. 117/2003 privind preluarea activității jurisdicționale și a personalului instanțelor Curții de Conturi de către instanțele judecătorești[2], această activitate, precum și cauzele aflate în curs de judecată la instanțele Curții de Conturi au fost preluate de instanțele judecătorești.

Potrivit dispozițiilor constituționale revizuite, Curtea de Conturi este o autoritate exclusiv de control, funcția de control realizându-se prin proceduri de audit public extern prevăzute în standardele proprii de audit, elaborate în conformitate cu standardele de audit internaționale general acceptate. Curtea își desfășoară activitatea în mod autonom, în conformitate cu dispozițiile prevăzute în Constituție și în legea sa organică, și reprezintă România în calitatea sa de instituție supremă de audit în organizațiile internaționale ale acestor instituții.

Controalele Curții de Conturi se inițiază din oficiu și nu pot fi oprite decât de Parlament și numai în cazul depășirii competențelor stabilite prin lege. Hotărârile Camerei Deputaților sau ale Senatului, prin care se cere Curții de Conturi efectuarea unor controale, în limitele competențelor sale, sunt obligatorii. Nicio altă autoritate publică nu o mai poate obliga.

Curtea de Conturi prezintă anual Parlamentului un raport asupra conturilor de gestiune ale bugetului general consolidat din exercițiul bugetar expirat, cuprinzând și neregulile constatate. La cererea Camerei Deputaților sau a Senatului, Curtea de Conturi controlează modul de gestionare a resurselor publice și raportează cele constatate.

Curtea de Conturi este alcătuită din consilieri de conturi, numiți de Parlament, la propunerea comisiilor permanente pentru buget, finanțe și bănci ale celor două Camere, pentru un mandat de 9 ani, care nu poate fi prelungit sau înnoit. Dintre consilierii de conturi, Parlamentul numește președinții și vicepreședinții Curții de Conturi și ai Autorității de Audit. Curtea de Conturi se înnoiește cu o treime din consilierii de conturi numiți de Parlament, din 3 în 3 ani.

Pentru a fi numiți consilieri de conturi, se cere îndeplinirea următoarelor condiții: studii superioare economice, juridice sau inginerești, vechime de minimum 10 ani în specialitatea studiilor absolvite și pregătire profesională temeinică.

---

[1] Curtea de Conturi se organizează și funcționează potrivit Legii nr. 94/1992, republicată în M. Of. nr. 238 din 3 aprilie 2014, cu modificările și completările ulterioare.

[2] O.U.G. nr. 117/2003 publicată în M. Of. nr. 752 din 27 octombrie 2003, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 49/2004.

Membrii Curții de Conturi sunt independenți în exercitarea mandatului lor și inamovibili pe toată durata acestuia. Aceştia sunt demnitari de stat şi sunt supuşi incompatibilităților prevăzute de lege pentru judecători.

Legea interzice membrilor Curții de Conturi să facă parte din partide politice sau să desfăşoare activități publice cu caracter politic. De asemenea, membrilor Curții de Conturi le este interzisă exercitarea, direct sau prin persoane interpuse, a activităților de comerț, participarea la administrarea ori conducerea unor societăți reglementate de Legea nr. 31/1990 sau civile. Ei nu pot fi experți sau arbitri desemnați de parte într-un arbitraj, dar pot desfăşura activități didactice şi de cercetare ştiințifică.

Conducerea se exercită de plenul Curții de Conturi care se compune din 18 consilieri de conturi, iar conducerea executivă se exercită de către preşedinte, ajutat de doi vicepreşedinți care sunt consilieri de conturi.

Mandatul de membru al Curții de Conturi încetează în următoarele situații:

a) la expirarea termenului pentru care a fost numit sau în caz de demisie, de pierdere a drepturilor electorale, de demitere de drept ori de deces;

b) în situațiile de incompatibilitate sau de imposibilitate a exercitării funcției mai mult de 6 luni consecutive;

c) în cazul revocării din funcție.

În cadrul competenței prevăzute de art. 140 alin. (1) din Legea fundamentală, Curtea de Conturi îşi desfăşoară atribuțiile specifice asupra următoarelor domenii:

a) formarea şi utilizarea resurselor bugetului de stat, ale bugetului asigurărilor sociale de stat şi ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale, precum şi mişcarea fondurilor între aceste bugete;

b) constituirea şi utilizarea celorlalte fonduri publice componente ale bugetului general consolidat;

c) formarea şi gestionarea datoriei publice şi situația garanțiilor guvernamentale pentru credite interne şi externe;

d) utilizarea alocațiilor bugetare pentru investiții, a subvențiilor şi transferurilor şi a altor forme de sprijin financiar din partea statului sau a unităților administrativ-teritoriale;

e) constituirea, administrarea şi utilizarea fondurilor publice de către autoritățile administrative autonome şi de către instituțiile publice înființate prin lege, precum şi de organismele autonome de asigurări sociale ale statului;

f) situația, evoluția şi modul de administrare a patrimoniului public şi privat al statului şi al unităților administrativ-teritoriale de către instituțiile publice, regiile autonome, companiile şi societățile naționale, precum şi concesionarea sau închirierea de bunuri care fac parte din proprietatea publică;

g) constituirea, utilizarea şi gestionarea resurselor financiare privind protecția mediului, îmbunătățirea calității condițiilor de viață şi de muncă;

h) alte domenii în care, prin lege, s-a stabilit competența Curții.

Entitățile publice asupra cărora Curtea de Conturi îşi desfăşoară activitățile specifice sunt:

a) statul şi unitățile administrativ-teritoriale, în calitate de persoane juridice de drept public, cu serviciile şi instituțiile lor publice, autonome sau neautonome;

b) Banca Națională a României;

c) regiile autonome;

d) societățile la care statul, unitățile administrativ-teritoriale, instituțiile publice sau regiile autonome dețin, singure sau împreună, integral sau mai mult de jumătate din capitalul social;

e) organismele autonome de asigurări sociale sau de altă natură, care gestionează bunuri, valori sau fonduri, într-un regim legal obligatoriu, în condițiile în care prin lege sau prin statutele lor se prevede acest lucru.

În conformitate cu dispozițiile legale, Curtea de Conturi efectuează auditul financiar asupra următoarelor conturi de execuție:

a) contul general anual de execuție a bugetului de stat;

b) contul anual de execuție a bugetului asigurărilor sociale de stat;

c) conturile anuale de execuție a fondurilor speciale;

d) conturile anuale de execuție a bugetelor locale, ale municipiului București, ale județelor, ale sectoarelor municipiului București, ale municipiilor, ale orașelor și comunelor;

e) contul anual de execuție a bugetului trezoreriei statului;

f) conturile anuale de execuție a bugetelor instituțiilor publice autonome;

g) conturile anuale de execuție a bugetelor instituțiilor publice finanțate integral sau parțial de la bugetul de stat, de la bugetul asigurărilor sociale de stat, de la bugetele locale și de la bugetele fondurilor speciale, după caz;

h) conturile anuale de execuție a bugetelor instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii;

i) contul general anual al datoriei publice a statului;

j) conturile anuale de execuție a bugetului fondurilor externe nerambursabile;

k) alte conturi de execuție a unor bugete prevăzute de lege.

Prin verificările sale, Curtea de Conturi urmărește, în principal:

a) exactitatea și realitatea situațiilor financiare, așa cum sunt stabilite în reglementările contabile în vigoare;

b) evaluarea sistemelor de management și control la autoritățile cu sarcini privind urmărirea obligațiilor financiare către bugete sau către alte fonduri publice stabilite prin lege, ale persoanelor juridice sau fizice;

c) utilizarea fondurilor alocate de la buget sau din alte fonduri speciale, conform destinației stabilite;

d) calitatea gestiunii economico-financiare;

e) economicitatea, eficacitatea și eficiența utilizării fondurilor publice.

Curtea de Conturi exercită controlul cu privire la respectarea de către autoritățile cu atribuții în domeniul privatizării a metodelor și procedurilor de privatizare, prevăzute de lege, precum și asupra modului în care acestea au asigurat respectarea clauzelor contractuale stabilite prin contractele de privatizare. Curtea de Conturi exercită controlul respectării dispozițiilor legale privind modul de administrare și întrebuințare a resurselor financiare rezultate din acțiunile de privatizare, indiferent de momentul în care s-a desfășurat procesul de privatizare, prin vânzarea acțiunilor deținute de stat la societățile comerciale, până la clarificarea tuturor aspectelor.

Potrivit dispozițiilor art. 41 din Legea nr. 94/1992, Curtea de Conturi avizează:

a) la cererea Senatului sau a Camerei Deputaților, proiectul bugetului de stat și proiectele de lege în domeniul finanțelor și al contabilității publice sau prin aplicarea cărora ar rezulta o diminuare a veniturilor sau o majorare a cheltuielilor aprobate prin legea bugetară;

b) înființarea de către Guvern sau ministere a unor organe de specialitate în subordinea lor.

În vederea îndeplinirii unor obligații în domeniul auditului extern, ce revin României în calitate de stat membru al Uniunii Europene, este organizată și funcționează Autoritatea de Audit pentru fondurile nerambursabile de preaderare acordate României de Uniunea Europeană prin programele PHARE, ISPA și SAPARD, pentru fondurile structurale și de coeziune, pentru Fondul European de Garantare în Agricultură, pentru Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală, pentru Fondul European pentru Pescuit, precum și pentru fondurile ce vor fi acordate în perioada postaderare.

Autoritatea de Audit este un organism independent din punct de vedere operațional față de Curtea de Conturi și față de celelalte autorități responsabile cu gestionarea și implementarea fondurilor comunitare nerambursabile. În teritoriu, Autoritatea de Audit are structuri regionale organizate în județele în care își desfășoară activitatea agenții, autorități de management și/sau organismele intermediare care gestionează fondurile comunitare.

Autoritatea de Audit este singura autoritate națională competentă să efectueze audit public extern, în conformitate cu reglementările Uniunii Europene și cu legislația națională, asupra fondurilor europene menționate mai sus.

Autoritatea de Audit efectuează audit de sistem și audit al operațiunilor, în conformitate cu reglementările Uniunii Europene, cu prevederile legislației naționale și cu standardele de audit acceptate pe plan internațional.

Autoritatea de Audit este condusă de un președinte și doi vicepreședinți numiți de Parlament dintre consilierii de conturi, pentru perioada mandatului de consilier de conturi pentru care aceștia au fost numiți. Mandatul nu poate fi reînnoit.

c) Printre autoritățile autonome enumerate de Constituție amintim și ***Consiliul Suprem de Apărare a Țării***. Potrivit art. 119 din Legea fundamentală, Consiliul Suprem de Apărare a Țării[1] organizează și coordonează unitar activitățile care privesc apărarea țării și securitatea națională, participarea la menținerea securității internaționale și la apărarea colectivă în sistemele de alianță militară, precum și la acțiuni de menținere sau de restabilire a păcii.

Funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării este îndeplinită de Președintele României, iar aceea de vicepreședinte de către prim-ministru.

Membrii Consiliului Suprem de Apărare a Țării sunt: ministrul apărării naționale, ministrul afacerilor interne, ministrul afacerilor externe, ministrul justiției, ministrul economiei, ministrul finanțelor publice, directorul Serviciului Român de Informații, directorul Serviciului de Informații Externe, șeful Statului Major General și consilierul prezidențial pentru securitate națională.

Prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 224/2008[2], a fost modificată Legea nr. 415/2002, în sensul ca printre membrii Consiliului Suprem de Apărare a Țării să facă parte și președintele Senatului, în calitate de vicepreședinte al acestei autorități. Legea de aprobare a ordonanței de urgență a format însă, obiectul de verificare a constituționalității la sesizarea formulată de un număr de 63 de deputați.

---

[1] Consiliul Suprem de Apărare a Țării se organizează și funcționează potrivit Legii nr. 415/2002, publicată în M. Of. nr. 494 din 10 iulie 2002, cu modificările ulterioare.

[2] O.U.G. nr. 224/2008 publicată în M. Of. nr. 899 din 31 decembrie 2008.

Prin Decizia nr. 1008/2009[1], Curtea Constituțională a reținut că „motivarea situației extraordinare și a urgenței este insuficientă și nu corespunde exigențelor dispozițiilor art. 115 alin. (4) din Constituție și nici jurisprudenței în materie a instanței de contencios constituțional. Din cuprinsul acesteia, nu rezultă în ce mod va fi periclitată activitatea Consiliului Suprem de Apărare a Țării prin neincluderea în conducerea acestui organism a președintelui Senatului, în calitate de vicepreședinte, legiuitorul delegat rezumându-se să afirme doar că „neincluderea în conducerea Consiliului Suprem de Apărare a Țării a conducerii forului legislativ poate conduce la deficiențe în activitatea acestui organism"".

Curtea a constatat, de asemenea, că „prin obiectul său de reglementare, ordonanța intervine în organizarea și funcționarea unei instituții fundamentale a statului – Consiliul Suprem de Apărare a Țării –, și nesocotește, astfel, prevederile art. 115 alin. (6) din Constituție, conform cărora „ordonanțele de urgență (...) nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului"".

În acest context, Curtea a reținut că „C.S.A.T.-ul este o autoritate a administrației publice centrale cu caracter autonom care, potrivit art. 65 alin. (2) lit. g) și art. 111 alin. (1) din Constituție, se află sub control parlamentar direct, astfel că includerea președintelui Senatului în componența acestui organism „afectează" raporturile dintre cele două autorități fundamentale ale statului, care trebuie să fie guvernate de principiul constituțional al separației și echilibrului puterilor".

Totodată, Curtea a reținut că „este exclusă adoptarea ordonanțelor de urgență cu privire la acele instituții fundamentale ale statului, cum este și Consiliul Suprem de Apărare a Țării, al căror regim juridic se stabilește, potrivit dispozițiilor constituționale, prin lege organică".

Curtea Constituțională a statuat în mod constant în jurisprudența sa[2], că „viciul de neconstituționalitate a unei ordonanțe sau ordonanțe de urgență emise de Guvern nu poate fi acoperit prin aprobarea de către Parlament a ordonanței respective. În consecință, legea care aprobă o ordonanță de urgență neconstituțională este ea însăși neconstituțională."

În aceste condiții, întrucât prevederile legii de aprobare, precum și cele ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 224/2008 au fost declarate neconstituționale, s-a revenit la componența inițială a Consiliului Suprem de Apărare a Țării, astfel că președintele Senatului nu este membru al acestei autorități.

Activitatea Consiliului Suprem de Apărare a Țării este supusă examinării și verificării parlamentare. Anual, precum și la cererea comisiilor permanente de specialitate ale Parlamentului sau ori de câte ori se consideră necesar, Consiliul Suprem de Apărare a Țării prezintă, în ședința comună a celor două Camere, rapoarte asupra activității desfășurate.

Menționăm că printre atribuțiile Consiliului Suprem de Apărare a Țării se regăsește și activitatea de avizare a proiectelor de acte normative inițiate sau emise de Guvern privind:

1. securitatea națională;
2. organizarea generală a forțelor armate și a celorlalte instituții cu atribuții în domeniul securității naționale;
3. organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării;
4. pregătirea populației, a economiei și a teritoriului pentru apărare;
5. propunerile de buget ale instituțiilor cu atribuții în domeniul securității naționale;

[1] Decizia nr. 1008/2009 publicată în M. Of. nr. 507 din 23 iulie 2009.
[2] A se vedea Decizia nr. 421/2007, publicată în M. Of. nr. 367 din 29 mai 2007.

6. alocațiile bugetare destinate ministerelor și serviciilor cu atribuții în domeniul apărării, ordinii publice și siguranței naționale;

7. condițiile de intrare, trecere sau staționare pe teritoriul României a trupelor străine;

8. numirea în funcțiile prevăzute în statele de organizare cu grad de general-locotenent, viceamiral, similare și superioare acestora.

În exercitarea atribuțiilor ce îi revin, Consiliul Suprem de Apărare a Țării emite hotărâri, care sunt obligatorii pentru autoritățile administrației publice și instituțiile publice la care se referă.

d) ***Consiliul Economic și Social***[1] este consacrat de art. 141 din Constituție ca organ consultativ al Parlamentului și Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică.

Consiliul Economic și Social este instituție publică de interes național, tripartită, autonomă, constituită în scopul realizării dialogului tripartit la nivel național dintre organizațiile patronale, organizațiile sindicale și reprezentanți ai societății civile.

Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern sau a propunerilor legislative ale deputaților ori senatorilor. Rezultatul acestei consultări se concretizează în avize la proiectele de acte normative.

Domeniile de specialitate ale Consiliului Economic și Social sunt:

a) politicile economice;

b) politicile financiare și fiscale;

c) relațiile de muncă, protecția socială, politicile salariale și egalitatea de șanse și de tratament;

d) agricultură, dezvoltare rurală, protecția mediului și dezvoltare durabilă;

e) protecția consumatorului și concurență loială;

f) cooperație, profesii liberale și activități independente;

g) drepturi și libertăți cetățenești;

h) politicile în domeniul sănătății;

i) politicile în domeniul educației, tineretului, cercetării, culturii și sportului.

Consiliul Economic și Social este compus dintr-un număr de 45 de membri care constituie plenul acestei autorități, numiți de partenerii sociali după cum urmează:

a) 15 membri numiți de confederațiile patronale reprezentative la nivel național, constituind partea patronală;

b) 15 membri numiți de confederațiile sindicale reprezentative la nivel național, constituind partea sindicală;

c) 15 membri reprezentând societatea civilă, constituind partea societății civile, numiți prin decizie a prim-ministrului, la propunerea Ministerului Consultării Publice și Dialogului Social din cadrul structurilor cooperatiste, profesiunilor liberale, organizațiilor pentru protecția consumatorilor, comunității științifice și academice, organizațiilor de agricultori, organizațiilor de pensionari, organizațiilor comunităților locale, asociațiilor care reprezintă familia și persoanele cu dizabilități și al altor organizații neguvernamentale cu activități în domeniile de competență ale Consiliului Economic și Social.

---

[1] Consiliul Economic și Social se organizează și funcționează potrivit Legii nr. 248/2013, republicată în M. Of. nr. 740 din 2 octombrie 2015, cu modificările și completările ulterioare.

Fiecare confederație sindicală și patronală reprezentativă la nivel național are de drept câte un loc în Plenul Consiliului Economic și Social. Repartizarea celorlalte locuri disponibile, până la concurența numărului de 15 locuri, se face prin consens. Dacă nu se realizează consensul, repartizarea se face prin vot, în cadrul fiecărei părți, cu majoritate de 3/4 din numărul total al organizațiilor ce constituie respectiva parte.

Fiecare confederație patronală și sindicală reprezentativă la nivel național, precum și fiecare organizație a societății civile, care deține unul sau mai multe locuri în Plenul Consiliului Economic și Social, nominalizează persoana ori persoanele, după caz, care urmează să o reprezinte în cadrul Plenului Consiliului Economic și Social.

Mandatul de membru al Plenului Consiliului Economic și Social este de 4 ani și poate fi reînnoit.

Plenul Consiliului Economic și Social se consideră legal constituit la data validării a cel puțin 24 de membri, cu condiția ca fiecare parte să fie reprezentată de cel puțin 8 persoane.

Președintele Consiliului Economic și Social este ales la propunerea părților prin votul plenului, dintre membrii acestuia, cu o majoritate de trei pătrimi din numărul total al membrilor Consiliului Economic și Social. Mandatul președintelui Consiliului Economic și Social este de 4 ani. Funcțiile de președinte și vicepreședinte sunt asigurate prin rotație de fiecare partener social. Pentru funcția de președinte rotația se va efectua cu respectarea duratei fiecărui mandat.

e) *Consiliul Legislativ*[1], prevăzut în mod expres de art. 79 din Constituție, este organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații și ține evidența oficială a legislației României.

Potrivit art. 3 din Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, avizul trebuie dat înăuntrul termenului stabilit de Biroul permanent sau de comisia permanentă a Camerei Parlamentului care l-a solicitat. Dacă avizul nu este dat în termenul stabilit, aceasta nu împiedică desfășurarea procedurii legislative.

Pentru proiectele de acte normative ale Guvernului, avizul trebuie transmis în termenul solicitat de acesta, care nu poate fi mai mic de:

– 10 zile în cazul proiectelor de acte normative cu procedură obișnuită

– 2 zile în cazul proiectelor de legi cu procedură de urgență

– 24 de ore, în cazul proiectelor de ordonanțe de urgență.

Proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ se supun spre adoptare Guvernului numai cu avizul Consiliului Legislativ.

Avizul este consultativ și are ca obiect:

a) concordanța reglementării propuse cu Constituția, cu legile-cadru în domeniu, cu reglementările Uniunii Europene și cu actele internaționale la care România este parte. În cazul proiectelor de legi și al propunerilor legislative, avizul trebuie să precizeze natura legii și care este prima Cameră ce urmează a fi sesizată;

b) asigurarea corectitudinii și clarității exprimării juridice, înlăturarea contradicțiilor sau necorelărilor din cuprinsul proiectului de act normativ, asigurarea caracterului complet

[1] Consiliul Legislativ se organizează și funcționează potrivit Legii nr. 73/1993, republicată în M. Of. nr. 1122 din 29 noiembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare.

al prevederilor sale, respectarea normelor de tehnică legislativă, precum şi a limbajului normativ;

c) prezentarea implicaţiilor noii reglementări asupra legislaţiei în vigoare, prin identificarea dispoziţiilor legale care, având acelaşi obiect de reglementare, urmează să fie abrogate, modificate sau unificate, precum şi prin evitarea reglementării unor aspecte identice în acte normative diferite.

Avizul poate fi:

– favorabil fără observaţii şi propuneri

– favorabil cu observaţii şi propuneri

– negativ.

În situaţia în care, în urma examinării proiectului de lege sau a propunerii legislative, se constată că acesta este corespunzător sub toate aspectele urmărite în procedura de avizare, avizul este favorabil.

În cazul în care, urmare a examinării proiectului de lege sau a propunerii legislative, se constată că, în mod global, reglementarea propusă corespunde exigenţelor urmărite în procedura de avizare, dar sunt necesare unele completări, modificări ori reformulări, avizul este favorabil şi va cuprinde observaţiile şi propunerile corespunzătoare definitivării corecte a proiectului.

În situaţia în care proiectul de lege sau propunerea legislativă contravine prevederilor sau principiilor constituţionale, ordinii statului de drept, tratatelor la care România este parte, instituie norme incompatibile cu reglementările Uniunii Europene ori este în discordanţă cu sistemul nostru legislativ, avizul va fi negativ, motivându-se în mod corespunzător.

Avizul va fi negativ şi în cazurile emiterii unei ordonanţe a Guvernului într-un domeniu rezervat legii organice sau care nu respectă prevederile dintr-o asemenea lege ori depăşeşte limitele legii de abilitare, precum şi atunci când se propune emiterea unei hotărâri a Guvernului într-un domeniu rezervat legii sau când aceasta contravine unor prevederi dintr-o lege ori ordonanţă.

Consiliul Legislativ stabileşte forma republicabilă a Constituţiei, modificată şi completată, după aprobarea prin referendum a legii de revizuire a acesteia.

De asemenea, Consiliul Legislativ examinează şi avizează, în condiţiile legii, forma republicabilă a legilor, ordonanţelor şi hotărârilor Guvernului, care au suferit intervenţii legislative şi pentru care s-a dispus republicarea.

Legea dă în competenţa Consiliului Legislativ şi avizarea rectificărilor care se propun a fi aduse unor acte normative după publicarea acestora, în cazul descoperirii de erori materiale. Publicarea rectificărilor de acte normative în Monitorul Oficial al României, Partea I, se face numai cu avizul Consiliului Legislativ.

În cadrul Consiliului Legislativ funcţionează Secţia de drept public, Secţia de drept privat şi Secţia de evidenţă oficială a legislaţiei şi documentare. Fiecare secţie are în componenţa sa un număr de sectoare constituite pe criterii privind natura legislaţiei şi profilul de activitate.

În structura organizatorică a Consiliului Legislativ se cuprind, de asemenea, Departamentul pentru armonizarea legislaţiei cu reglementările Uniunii Europene, Departamentul de informatică legislativă şi Secretariatul Consiliului Legislativ.

Consiliul Legislativ este condus de un preşedintele, iar fiecare secţie este condusă de un preşedinte de secţie, numiţi prin votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor, reuniţi în

ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului, pe baza a câte trei propuneri ale birourilor permanente pentru fiecare funcție, cu avizul comisiilor juridice reunite. Consiliul Legislativ prezintă anual Parlamentului raportul asupra activității sale.

Unul dintre președinții de secție, desemnat de președintele Consiliului, este locțiitorul de drept al acestuia.

Funcția de președinte al Consiliului Legislativ este asimilată celei de ministru, iar funcția de președinte de secție, celei de secretar de stat.

Fiecare sector din cadrul secțiilor este condus de unul dintre consilieri. Președintele de secție este ajutat de unul dintre consilieri, care este locțiitorul de drept al acestuia. Departamentele sunt conduse de șefi de departamente, iar Secretariatul Consiliului Legislativ este condus de un secretar general.

Personalul Consiliului Legislativ este alcătuit din funcționari publici și personal contractual.

Au calitatea de membri ai Consiliului Legislativ președintele Consiliului Legislativ, președinții de secții, șefii de departamente și consilierii.

Funcțiile de președinte al Consiliului Legislativ, de președinte de secție, de consilier și de expert sunt incompatibile cu oricare altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul juridic superior.

Prin lege se interzice personalului Consiliului Legislativ să facă parte din partide politice.

f) În afară de autoritățile administrative autonome prezentate mai sus, care se regăsesc la nivel constituțional, amintim și altele, a căror consacrare este realizată prin lege organică: Autoritatea Electorală Permanentă[1], Agenția Națională de Integritate[2], Consiliul Concurenței[3], Serviciul Român de Informații, Serviciul de Informații Externe, Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal[4], Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității[5], Consiliul Național de Formare Profesională a Adulților[6], Consiliul Național al Audiovizualului, Comisia de Supraveghere a Asigurărilor[7], Comisia Națională a Valorilor Mobiliare[8].

---

[1] Autoritatea Electorală Permanentă se organizează și funcționează potrivit dispozițiilor Legii nr. 208/2015, publicată în M. Of. nr. 553 din 24 iulie 2015, cu modificările și completările ulterioare.

[2] Agenția Națională de Integritate se organizează și funcționează potrivit Legii nr. 144/2007, republicată în M. Of. nr. 535 din 3 august 2009, cu modificările și completările ulterioare.

[3] Consiliul Concurenței se organizează și funcționează potrivit Legii nr. 21/1996, republicată în M. Of. nr. 153 din 29 februarie 2016, cu modificările și completările ulterioare.

[4] Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal se organizează și funcționează potrivit dispozițiilor Legii nr. 102/2005, publicată în M. Of. nr. 391 din 9 mai 2005, cu modificările și completările ulterioare.

[5] Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității se organizează și funcționează potrivit O.U.G. nr. 24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității, publicată în M. Of. nr. 182 din 10 martie 2008, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 293/2008, cu modificările ulterioare.

[6] Consiliul Național de Formare Profesională a Adulților se organizează și funcționează potrivit Legii nr. 132/1999, republicată în M. Of. nr. 68 din 27 ianuarie 2004, cu modificările și completările ulterioare.

[7] Comisia de Supraveghere a Asigurărilor se organizează și funcționează potrivit Legii nr. 32/2000 publicată în M. Of. nr. 148 din 10 aprilie 2000, cu modificările și completările ulterioare.

[8] Comisia Națională a Valorilor Mobiliare se organizează și funcționează potrivit O.U.G. nr. 25/2002, publicată în M. Of. nr. 226 din 4 aprilie 2002, aprobată cu modificări prin Legea nr. 514/2002, cu modificările și completările ulterioare.

Autoritatea Electorală Permanentă este o instituție administrativă autonomă cu personalitate juridică și cu competență generală în materie electorală, care are misiunea de a asigura organizarea și desfășurarea alegerilor și a referendumurilor, precum și finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, cu respectarea Constituției, a legii și a standardelor internaționale și europene în materie.

Autoritatea Electorală Permanentă își desfășoară activitatea cu respectarea principiilor independenței, imparțialității, legalității, transparenței, eficienței, profesionalismului, responsabilității, sustenabilității, predictibilității și legitimității.

Dintre atribuțiile principale ale Autorității Electorale Permanente, amintim:

– urmărește modul de delimitare a secțiilor de votare, de stabilire a localurilor secțiilor de vot și a sediilor birourilor electorale

– administrează Registrul electoral și Registrul secțiilor de votare

– monitorizează securitatea secțiilor de votare, a buletinelor de vot și a celorlalte documente și materiale specifice perioadei electorale

– prezintă Parlamentului, în maximum 3 luni de la încheierea alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților, pentru Președintele României, pentru Parlamentul European și pentru autoritățile administrației publice locale sau a unui referendum național, un raport asupra organizării și desfășurării alegerilor, respectiv a referendumului, cuprinzând referiri la participarea la scrutin, modul de desfășurare a acestuia, abaterile și neajunsurile, inclusiv de ordin legislativ, constatate și rezultatul consultării; raportul se dă publicității sub forma unei cărți albe

– coordonează sistemul informațional electoral național

– achiziționează, în condițiile legii, aplicațiile și/sau serviciile informatice utilizate de Biroul Electoral Central pentru centralizarea rezultatelor votării

– asigură aplicarea legislației privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale.

În îndeplinirea atribuțiilor sale, Autoritatea Electorală Permanentă adoptă decizii, hotărâri și instrucțiuni, care se semnează de președinte și se contrasemnează de vicepreședinți. Hotărârile și instrucțiunile Autorității Electorale Permanente care au caracter normativ se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, și sunt obligatorii pentru toate organismele și autoritățile cu atribuții electorale.

Hotărârile și instrucțiunile Autorității Electorale Permanente, care nu au caracter normativ, precum și deciziile Autorității Electorale Permanente se comunică persoanelor interesate și se aduc la cunoștință publică prin afișare pe site-ul propriu.

Autoritatea Electorală Permanentă este condusă de un președinte, cu rang de ministru, ajutat de 2 vicepreședinți, cu rang de secretar de stat.

Președintele este numit prin hotărâre adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, la propunerea grupurilor parlamentare, dintre personalitățile cu pregătire și experiență în domeniul juridic sau administrativ. Este numit președinte candidatul care întrunește majoritatea voturilor deputaților și senatorilor.

Potrivit legii, președintele și vicepreședinții nu pot fi membri ai unui partid politic.

Mandatul președintelui și mandatele vicepreședinților Autorității Electorale Permanente sunt de câte 8 ani și pot fi reînnoite o singură dată.

În subordinea Autorității Electorale Permanente se înființează Centrul „Expert electoral", cu personalitate juridică, care are următoarele obiective:

a) sprijinirea fundamentării și a punerii în aplicare a strategiilor Autorității Electorale Permanente

b) creșterea nivelului de cunoștințe și abilități ale persoanelor implicate în pregătirea, organizarea și desfășurarea proceselor electorale

c) îmbunătățirea accesului la instrumentele juridice internaționale și regionale în domeniul electoral, la legislația electorală națională, la jurisprudența și doctrina din acest domeniu

d) informarea și educarea alegătorilor și a competitorilor electorali în spiritul principiilor și standardelor internaționale în domeniul electoral

e) dezvoltarea integrității electorale.

Centrul „Expert electoral" este condus de un director, numit în funcție de președintele Autorității Electorale Permanente, pe bază de concurs, în condițiile legii.

Agenția Națională de Integritate este autoritate administrativă autonomă, cu personalitate juridică, ce funcționează la nivel național, ca structură unică.

Scopul Agenției este asigurarea integrității în exercitarea demnităților și funcțiilor publice și prevenirea corupției instituționale, prin exercitarea de responsabilități în evaluarea declarațiilor de avere, a datelor și informațiilor privind averea, precum și a modificărilor patrimoniale intervenite, a incompatibilităților și a conflictelor de interese potențiale în care se pot afla persoanele care dețin funcții și demnități publice, pe perioada exercitării acestora.

Activitatea de evaluare efectuată de inspectorii de integritate din cadrul Agenției se desfășoară cu privire la situația averii existente pe durata exercitării demnităților și funcțiilor publice, a conflictelor de interese și a incompatibilităților persoanelor care îndeplinesc aceste funcții publice.

În îndeplinirea atribuțiilor care îi revin, potrivit legii, Agenția acționează potrivit principiului independenței operaționale. Conform acestui principiu, președintele, vicepreședintele și inspectorii de integritate nu vor solicita sau primi dispoziții referitoare la evaluările privind averea persoanelor, conflictele de interese și incompatibilitățile de la nicio autoritate publică, instituție sau persoană.

Agenția Națională de Integritate este condusă de un președinte, ajutat de un vicepreședinte, numiți în funcție de către Senat, pentru un mandat de 4 ani, pe bază de concurs, organizat de Consiliul Național de Integritate. Funcțiile de președinte și vicepreședinte ale Agenției sunt incompatibile cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor sau activităților exclusiv didactice din învățământul superior.

Personalul Agenției este format din președinte, vicepreședinte, inspectori de integritate, funcționari publici și personal contractual. Președintele Agenției este demnitar cu rang de secretar de stat, vicepreședintele Agenției este demnitar cu rang de subsecretar de stat, iar funcția de inspector de integritate este funcție publică cu statut special.

Structura organizatorică a Agenției, atribuțiile, sarcinile și răspunderile personalului din aparatul propriu al acesteia se stabilesc prin Regulamentul de organizare și funcționare, aprobat prin ordin al președintelui Agenției și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Arestarea preventivă a președintelui, a vicepreşedintelui sau a unui inspector de integritate al Agenției atrage suspendarea de drept din funcția pe care acesta o deține.

Suspendarea din funcție se constată de Consiliul Național de Integritate pentru președintele şi vicepreşedintele Agenției şi, respectiv, de președintele Agenției pentru personalul din subordine. Aceasta se comunică persoanei în cauză.

Dacă președintele şi vicepreşedintele Agenției sunt suspendați din funcție, Consiliul Național de Integritate deleagă atribuțiile de conducere unui inspector de integritate. Interimatul încetează la data revenirii în funcție a titularilor sau la data numirii altor persoane.

Dacă se dispune revocarea măsurii arestării preventive, suspendarea încetează, iar persoana respectivă va fi reintegrată în funcția deținută anterior şi îi vor fi achitate drepturile salariale aferente perioadei de suspendare.

Consiliul Național de Integritate este organismul reprezentativ, aflat sub control parlamentar exercitat de Senat, cu activitate nepermanentă, care îndeplineşte atribuțiile prevăzute de lege.

Consiliul este numit de Senat şi este format dintr-un număr de membri desemnați după cum urmează:

a) câte un membru desemnat de către fiecare grup parlamentar din Senat, plus grupul minorităților naționale din Camera Deputaților;

b) un reprezentant al Ministerului Justiției şi un reprezentant al Ministerului Finanțelor Publice;

c) un reprezentant al Uniunii Naționale a Consiliilor Județene din România, desemnat de adunarea generală, potrivit statutului;

d) un reprezentant al Asociației Municipiilor din România, desemnat de adunarea generală, potrivit statutului;

e) un reprezentant al Asociației Orașelor din România, desemnat de adunarea generală, potrivit statutului;

f) un reprezentant al Asociației Comunelor din România, desemnat de adunarea generală, potrivit statutului;

g) un reprezentant al înalților funcționari publici şi un reprezentant al funcționarilor publici, desemnați de Agenția Națională a Funcționarilor Publici;

h) un reprezentant desemnat de comun acord de asociațiile magistraților, legal constituite;

i) un reprezentant desemnat de organizațiile societății civile legal constituite, cu activitate în domeniul drepturilor omului, juridic sau economico-financiar.

Poate fi numită în funcția de membru al Consiliului Național de Integritate persoana care îndeplineşte cumulativ următoarele condiții:

a) este cetățean român;

b) are capacitate deplină de exercițiu;

c) are studii superioare atestate în condițiile legii;

d) nu a fost agent sau colaborator al serviciilor de informații înainte de anul 1990, nu a fost şi nu este lucrător operativ, inclusiv acoperit, informator sau colaborator al serviciilor de informații;

e) nu s-a constatat în mod definitiv că s-a aflat într-o stare de incompatibilitate, în conflict de interese sau că ar fi existat diferențe semnificative în averea sa mai mari de 10.000 de euro;

f) nu a fost condamnat pentru infracțiuni săvârșite cu intenție, pentru care nu a intervenit reabilitarea, și nu are cazier fiscal;

g) este apt din punct de vedere medical și psihologic pentru exercitarea funcției.

Președintele Consiliului este ales dintre membrii acestuia, prin votul secret a cel puțin jumătate plus unu dintre membri.

Președintele Consiliului poate fi revocat prin votul secret a cel puțin două treimi din numărul total al membrilor Consiliului, în cazul în care a încălcat Constituția și legile țării sau a executat cu rea-credință atribuțiile ce îi revin prin funcția deținută.

Mandatul membrilor Consiliului este de 4 ani și poate fi reînnoit o singură dată. Mandatul de membru al Consiliului încetează la data desemnării noilor membri. Mandatul de membru încetează, înainte de termen, prin revocare de către Senat, pentru neîndeplinirea atribuțiilor legale, prin demisie ori în caz de deces. Reprezintă neîndeplinirea atribuțiilor legale și cazul în care un membru al Consiliului absentează nemotivat de la 3 ședințe consecutive sau la oricare 6 ședințe ale Consiliului în cursul unui an.

Membrii Consiliului Național de Integritate au obligația ca, în exercitarea atribuțiilor ce le revin, să se abțină de la exprimarea sau manifestarea publică a convingerilor lor politice privind activitatea Consiliului sau a Agenției și să nu favorizeze vreun partid politic sau vreo organizație căreia îi este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice.

În continuare, pe baza actelor normative care reprezintă temeiul juridic pentru înființarea, respectiv organizarea și funcționarea autorităților administrative autonome, vom prezenta unele aspecte de ordin general referitoare la *structura* și *conducerea* acestora.

Așa cum s-a arătat în doctrină[1], „în ceea ce privește structura internă a autorităților administrative autonome se poate observa ... că nu există un „statut-tip" al acestora și că regulile de compunere și de desemnare a organelor de conducere... sunt extrem de variabile".

Cu privire la denumirea acestora, se observă că legiuitorul a recurs la variante diferite, desemnându-le *autorități, agenții, consilii, comisii* ori *servicii.*

În legătura cu structura autorităților administrative autonome, se poate concluziona că unele sunt organe *colegiale*, înființate și organizate sub diferite denumiri: Curtea de Conturi, Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Consiliul Național al Audiovizualului, Consiliul pentru Studierea Arhivelor Securității, Consiliul Concurenței, Comisia Națională a Valorilor Mobiliare, în timp ce altele au o conducere *unipersonală* (Avocatul Poporului, Consiliul Legislativ, Serviciul Român de Informații, Serviciul de Informații Externe, Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal).

Totodată, numirea membrilor care compun autoritățile administrative autonome cu *structură colegială* este, de asemenea, diferită, astfel:

– Consiliul Național al Audiovizualului[2] este alcătuit din 11 membri numiți de Parlament, la propunerea: Senatului – 3 membri; Camerei Deputaților – 3 membri; Președintelui României – 2 membri; Guvernului – 3 membri. Consiliul este condus de un președinte numit prin votul Parlamentului, dintre membrii Consiliului, la propunerea acestora.

---

[1] G. Gîrleșteanu, *Autorități administrative autonome*, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 41.

[2] Consiliul Național al Audiovizualului se organizează și funcționează potrivit Legii nr. 504/2002, publicată în M. Of. nr. 534 din 22 iulie 2002, cu modificările și completările ulterioare.

– Colegiul Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității este compus din 11 membri numiți de Parlament, după cum urmează:

a) un membru, reprezentant al societății civile, propus de Președintele României, pe baza consultării cu organizații neguvernamentale;

b) un membru, reprezentant al societății civile, propus de prim-ministru, pe baza consultării cu organizații neguvernamentale;

c) 9 membri, la propunerea grupurilor parlamentare, potrivit configurației politice a celor două Camere.

În cazul autorităților administrative autonome cu *conducerea unipersonală,* cum sunt Serviciul Român de Informații[1] și Serviciul de Informații Externe[2], directorii sunt numiți de Camera Deputaților și Senat, în ședință comună, la propunerea Președintelui României, în timp ce președintele și vicepreședintele Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal sunt numiți de Senat.

Cât privește *actele juridice* pe care le emit aceste autorități administrative autonome, în principiu, cele care au o structură colegială adoptă *hotărâri*, iar cele cu o conducere unipersonală, *ordine și instrucțiuni.* Spunem „în principiu", deoarece în cazul unora dintre ele actele proprii de organizare și funcționare conțin și dispoziții specifice, astfel:

– Consiliul Concurenței adoptă „regulamente" și „instrucțiuni", emite „ordine", ia „decizii", formulează „avize", face „recomandări" și elaborează „rapoarte", potrivit reglementărilor cuprinse în legea sa de organizare și funcționare, în timp ce Colegiul Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității emite „decizii", iar președintele „ordine".

Toate autoritățile administrative autonome au personalitate juridică, iar conducătorii lor le reprezintă în raporturile cu celelalte autorități publice, cu persoane fizice și persoane juridice și au calitatea de ordonatori principali de credite.

În principiu, prin Constituție și legile proprii de organizare și funcționare, este instituită regula potrivit căreia autoritățile administrative autonome se află sub controlul exclusiv al Parlamentului, căruia îi prezintă periodic rapoarte de activitate.

[1] Serviciul Român de Informații se organizează și funcționează potrivit Legii nr. 14/1992, publicată în M. Of. nr. 33 din 3 martie 1992, cu modificările și completările ulterioare.

[2] Serviciul de Informații Externe se organizează și funcționează potrivit Legii nr. 1/1998, republicată în M. Of. nr. 511 din 8 octombrie 2000, cu modificările și completările ulterioare.

BCU IASI / CENTRUL UNIVERSITAR

Capitolul IV

PRINCIPIILE ADMINISTRAŢIEI PUBLICE LOCALE

1. Organizarea administrativ-teritorială. Istoric

Organizarea administrativă a teritoriului României a cunoscut, de-a lungul timpului, formule diverse, încercând să răspundă cerinţelor fiecărei perioade. O scurtă trecere în revistă a unora dintre reglementările legale existente în diferite etape istorice este de natură a evidenţia evoluţia organizării teritoriale a ţării[1].

A. Astfel, primele reglementări în această materie datează din anul 1864: *Legea nr. 394 din 31 martie 1864 pentru comunele urbane şi rurale şi Legea nr. 396 din 31 martie 1864 pentru consiliile judeţene.* În această perioadă, teritoriul era împărţit în judeţe, plăşi şi comune. Dintre acestea, judeţele şi comunele aveau personalitate juridică, în timp ce plăşile erau subdiviziuni ale judeţelor, fără personalitate juridică, conduse de subprefecţi.

Potrivit *Legii pentru consiliile judeţene*, în fiecare judeţ funcţiona un consiliu care se aduna periodic şi reprezenta interesele locale, colective şi economice ale judeţului. Acesta se compunea din 18 membri, aleşi pe timp de 4 ani. Preşedintele consiliului judeţean se alegea de consiliu dintre membrii săi. Consiliul judeţean alegea, de asemenea, 3 membri şi 3 supleanţi ce compuneau delegaţia judeţeană, care era prezidată de cel mai în vârstă dintre membri şi se întrunea ori de câte ori prefectul o convoca.

Aceleaşi dispoziţii legale prevedeau că prefectul judeţului era comisar al Guvernului pe lângă consiliul judeţean. Prefectul sau în lipsă înlocuitorul său asista în persoană la toate deliberările consiliului judeţean şi la şedinţele delegaţiunii şi era ascultat ori de câte ori cerea cuvântul.

Prefectul era capul administraţiunii judeţene şi, în această calitate, conducea toate lucrările acesteia şi executa hotărârile consiliului judeţean. În intervalul sesiunilor, prefectul reprezenta consiliul şi pregătea toate lămuririle trebuitoare pentru chestiunile ce urmau a se supune consiliului la viitoarea sesiune. Prefectul apăra înaintea justiţiei, prin avocatul statului, procesele în contra judeţului. În caz de litigiu între stat şi judeţ, acţiunea era intentată sau susţinută, în numele judeţului, de către un membru al delegaţiunii judeţene sau şi printr-un avocat care era desemnat de către consiliul judeţean.

Legea cuprindea, totodată, şi prevederi referitoare la eligibilitatea şi incompatibilităţile consilierilor judeţeni, la întrunirea, atribuţiile şi modul de deliberare a consiliului judeţean şi a delegaţiunii judeţene, precum şi dispoziţii referitoare la contabilitatea judeţeană şi încheierea conturilor ori despre secretarul consiliului judeţean.

În privinţa comunelor, acestea erau împărţite în urbane şi rurale, clasificarea fiind făcută prin lege, după cererea comunei interesate, luându-se şi avizul consiliului judeţean. Fiecare comună avea un consiliu local şi un primar, legea reglementând şi problemele legate de alegerea, organizarea, funcţionarea şi atribuţiile acestor organe.

---

[1] B. Vasilescu, *Organizarea administrativ-teritorială şi evoluţia legislaţiei în domeniul administraţiei publice locale*, Buletinul de informare legislativă al Consiliului Legislativ nr. 4/2013, p. 3-12.

B. În anul *1925 a fost adoptată o nouă lege de organizare administrativ-teritorială*, care a urmărit armonizarea administrativă a provinciilor unite cu vechiul regat în 1918. Potrivit acestei legi, teritoriul era împărțit în județe, plăși și comune – urbane și rurale. Această reglementare a fost înlocuită prin *Legea nr. 167/1929 pentru organizarea administrațiunii locale*[1], care cuprindea reglementări complete referitoare la împărțirea administrativă a teritoriului, la organizarea și funcționarea comunelor urbane și rurale și la organele deliberative și executive ale acestora, la regulamentele comunale, edilitare și poliția construcțiilor, la serviciile comunale și la funcționarii comunali, dar și la teritoriul județului, la administrația județeană și asociațiile județene.

De asemenea, legea mai cuprindea dispoziții prin care erau reglementate tutela și controlul administrațiunilor locale, administrarea bunurilor și lucrărilor, bugetul și execuția bugetară, precum și dispoziții comune privind alegerile.

Prin această lege au fost create 7 directorate ministeriale, ca centre de administrație și inspecție locală, cu sedii în București, Cluj, Craiova, Iași, Timișoara, Chișinău și Cernăuți, având fiecare în raza de activitate un număr de județe conduse de un director ministerial, cu rang de subsecretar de stat, căruia i se subordona și prefectul, ca reprezentant al Guvernului. Directoratele ministeriale au fost însă desființate după numai doi ani.

Legea pentru organizarea administrațiunii locale din anul 1929 a păstrat aceeași împărțire administrativă a teritoriului României: județe și comune. Județele erau subdivizate în plăși, iar comunele puteau fi subdivizate în sectoare.

Satele și comunele din cuprinsul județului erau repartizate între plăși printr-o ordonanță a Ministerului de Interne. Județele, comunele și sectoarele comunale erau persoane juridice.

Comunele erau rurale și urbane. Administrația comunelor rurale era încredințată unui consiliu comunal, ca organ deliberativ, și primarului comunal și delegațiunii consiliului comunal, ca organe executive.

Alegerea și constituirea acestor organe era diferită în comunele rurale formate din mai multe sate față de comunele rurale constituite dintr-un singur sat. Astfel, consiliul comunal rural în *comunele formate din mai multe sate* era alcătuit din consilieri aleși prin sufragiu universal, direct și secret, cu reprezentarea minorității și din toți primarii sătești din cuprinsul comunei sau din înlocuitorii lor. Numărul consilierilor aleși se stabilea în proporție de un consilier la o mie de locuitori. Pentru alegerea lor, satele care compuneau comuna rurală erau grupate în circumscripții electorale și fiecare alegea câte 3 consilieri.

Consiliul comunal rural alegea primarul și delegația consiliului și numea notarul, casierul și alți slujbași din serviciile comunale. Primarul se alegea de consiliul comunal, cu majoritate absolută de voturi, dintre membrii consiliului sau dintre membrii comunei care aveau dreptul de a fi aleși consilieri.

Delegația consiliului comunal era constituită din primarul comunal și 2 membri aleși de consiliu. La lucrările ei luau parte, în mod obligatoriu, cu vot deliberativ, și primarii sătești din cuprinsul comunei, în toate chestiunile care priveau satele lor.

Primarul era președintele consiliului comunal și al delegațiunii consiliului. El convoca, prezida și închidea sesiunile consiliului comunal rural, precum și ședințele delegațiunii. El supraveghea pe primarii sătești din cuprinsul comunei și avea dreptul să inspecteze toate serviciile lor.

[1] Publicată în M. Of. nr. 170 din 3 august 1929.

Primarul sătesc era ales în satele în care funcționa o adunare sătească prin votul capilor de familie, iar în satele în care funcționa un consiliu sătesc prin sufragiul universal.

Primarul satului de reședință îndeplinea funcțiunile de prim-ajutor al primarului comunei, pentru tot teritoriul comunei, și îl putea înlocui în lipsă. Primarii celorlalte sate îndeplineau sarcinile de ajutoare ale primarului comunal, numai în satele respective.

În *comunele rurale constituite dintr-un singur sat*, numărul consilierilor se stabilea în raport cu populația comunei, variind între 8 și 16 consilieri. În aceste comune, primarul și ajutorul de primar se alegeau prin sufragiul universal, direct și secret de alegătorii comunali, cu majoritatea absolută de voturi, dintre membrii comunei care se bucurau de drepturile electorale.

În orașe și municipii, organele deliberative erau consiliile comunale urbane și consiliile municipale, iar organele executive erau primarul, ajutorul de primar și delegația consiliului comunal sau municipal.

Consiliul era compus din membri aleși și membri de drept. Alegerea membrilor consiliilor orășenești și municipale se făcea prin vot universal, egal, direct, secret, obligatoriu, cu scrutin de listă, pe baza reprezentării proporționale.

Numărul consilierilor se stabilea în raport cu populația localității, variind între 16 și 36 de consilieri.

Potrivit art. 77 din lege, erau membri *de drept* cu vot deliberativ în consiliile locale:

– rectorul universității sau conducătorul școlii de învățământ superior din localitate

– câte un reprezentant al școlii de stat din localitate, de învățământ primar, secundar (gimnazii, școli normale, profesionale, medii) și un reprezentant al școlilor secundare particulare cu drept de publicitate, care aparțineau grupului minorității celei mai numeroase din localitate, desemnați prin vot de membrii corpului din care făceau parte;

– câte un reprezentant al bisericilor naționale și un reprezentant al bisericii minoritare cu cel mai mare număr de credincioși din localitate, desemnați prin vot de membrii corpului din care făceau parte;

– președinții Camerelor de industrie și comerț și ai Camerelor de agricultură din localitate;

– un membru ales de către industriașii și comercianții din localitate, care avea dreptul de a alege pentru Camera de comerț și industrie respectivă.

Desemnarea consilierilor de drept avea loc înainte de constituirea consiliului comunal sau municipal, durata mandatului fiind de 5 ani, ca și în cazul consilierilor aleși, mandatul acestora încetând dacă pierdeau situația în temeiul căreia fuseseră desemnați.

Primarii comunelor urbane se alegeau de consiliul comunal cu majoritatea de două treimi de voturi, dintre membrii aleși ai consiliului. Dacă niciunul dintre candidați nu întrunea această majoritate, Ministerul de Interne numea primar pe unul din cei trei candidați care întrunise cele mai multe voturi.

În cazul în care ministerul găsea că acești candidați nu corespundeau intereselor siguranței de stat sau ordinii sociale, putea numi ca primar pe unul din membrii consiliului comunal respectiv. Intrarea în funcțiune a celui ales de consiliul comunal nu se putea face fără confirmarea Ministerului de Interne.

Potrivit art. 149 din lege, nu puteau fi aleși primari și ajutori de primari miniștrii diferitelor culte, funcționarii statului, județului și comunei, cu excepția membrilor Corpului didactic, care „își luau concediu de la catedră" pe timpul mandatului, precum și cu excepția medicilor de spitale.

Calitatea de primar se pierdea pentru aceleaşi cauze pentru care se pierdea şi calitatea de consilier, precum şi în caz de incompatibilitate.

Legea prevedea însă, că primarul şi ajutorul de primar puteau fi „îndepărtaţi" prin deciziunea motivată a consiliului comunal, luată cu majoritatea de două treimi de voturi din numărul total al consilierilor, dacă se dovedeau în sarcina lor fapte grave şi dăunătoare comunei.

Referitor la judeţe, Legea pentru organizarea administraţiunii locale din anul 1929 prevedea că judeţul cuprinde toate comunele rurale şi urbane care se aflau pe teritoriul său, afară de municipii care, din punct de vedere administrativ, nu făceau parte din judeţ, constituind o unitate administrativă egală în rang cu judeţul. Circumscripţiile judeţelor, reşedinţele şi numele judeţelor, precum şi orice modificări ale acestora se stabileau prin lege.

Administraţia judeţului era încredinţată consiliului judeţean, ca organ deliberativ, şi delegaţiei consiliului judeţean şi preşedintelui acestuia, ca organe executive.

Numărul consilierilor judeţeni aleşi se stabilea în proporţie cu populaţia judeţului, în acest calcul nefiind inclusă populaţia municipiilor, astfel: 42 de consilieri – în judeţele care aveau o populaţie mai mare de 400.000 de locuitori, 36 de consilieri – în cele mai mari de 200.000 de locuitori şi 30 în celelalte judeţe.

Şi la nivelul judeţului legea prevedea existenţa membrilor de drept în cadrul consiliului judeţean, făcând distincţie între cei cu vot deliberativ şi cei cu vot consultativ.

În conformitate cu prevederile art. 198 din lege, erau membri de drept *cu vot deliberativ* primarul oraşului sau al municipiului de reşedinţă al judeţului şi preşedinţii Camerelor de agricultură, industrie şi comerţ, iar *cu vot consultativ*: şeful serviciilor de finanţe, de învăţământ, al sănătăţii publice şi ocrotirilor sociale, al lucrărilor publice, al agriculturii şi domeniilor cu atribuţii asupra judeţului şi cu reşedinţa în judeţ; protoereii bisericilor naţionale care îşi aveau sediul în oraşul de reşedinţă al judeţului, precum şi cel mai înalt în grad dintre reprezentanţii cultului minoritar cu cel mai mare număr de credincioşi pe teritoriul judeţului. Durata mandatului consilierilor aleşi şi a mandatului consilierilor de drept era de 5 ani.

Consiliul judeţean se întrunea în sesiune ordinară la 1 noiembrie şi la 1 martie a fiecărui an, în ultima sesiune fiind aleşi preşedintele şi biroul consiliului judeţean pe termen de un an.

Consiliul judeţean alegea dintre membrii săi o delegaţie compusă din patru persoane. Preşedintele delegaţiei judeţene era ales de consiliul judeţean odată cu alegerea delegaţiei, prin vot secret, cu majoritatea de voturi a membrilor consiliului. Acesta putea fi şi din afara consiliului judeţean.

Consiliul avea dreptul să revoce motivat mandatul preşedintelui şi al membrilor delegaţiei, cu majoritatea absolută de voturi a membrilor care îl compuneau.

Delegaţia consiliului judeţean înlocuia consiliul judeţean în intervalul dintre sesiuni, decidea în locul acestuia în limitele puterilor conferite şi asista pe preşedintele delegaţiei în executarea hotărârilor consiliului judeţean.

Legea prevedea şi o condiţie de studii pentru ca o persoană să poată îndeplini funcţia de preşedinte al delegaţiei judeţene. Astfel, aceasta trebuia să fie licenţiată în drept, să aibă cel puţin 3 ani de practică administrativă sau judiciară sau 5 ani practică de avocat.

Legea pentru organizarea administraţiunii locale din anul 1929 cuprindea şi dispoziţii referitoare la prefectul de judeţ. Astfel, conform art. 269, acesta era numit prin decret regal,

în urma propunerii Ministerului de Interne. Pe lângă celelalte condiții cerute funcționarilor publici, prefectul „trebuia să aibă vârsta de 30 de ani şi să posede studii universitare. Foştii senatori şi deputați, care au fost aleşi în cel puțin trei legislaturi, puteau fi numiți prefecți fără altă calificație".

Prefectul, ca reprezentant al Guvernului, exercita controlul şi supravegherea tuturor administrațiunilor locale din județ, calitate în care putea cere pedepsirea funcționarilor. El era şeful poliției în județ şi se îngrijea de menținerea ordinii şi siguranței publice, luând toate măsurile pentru prevenirea delictelor.

În fruntea plăşilor funcționa, sub ordinele prefectului de județ, câte un prim-pretor, ca reprezentant al prefectului, ofițer de poliție administrativă şi organ de supraveghere şi control în ceea ce priveşte administrațiunea rurală.

Prim-pretorii trebuiau să fie licențiați în drept şi să aibă 3 ani de serviciu efectiv în administrația de stat, județ sau comună. Prim-pretorii erau şefii poliției din plasa lor şi auxiliari de poliție judiciară.

Potrivit aceleiaşi legi, județele se puteau grupa în asociații generale, pe un termen limitat, pentru executarea sau întreținerea lucrărilor sau instituțiilor de folos sanitar, economic, cultural sau de lucrări publice.

Asociațiile județene generale erau persoane juridice având ca organe administrative consiliul asociației, preşedintele delegației consiliului asociației şi delegația consiliului asociației.

De asemenea, legea cuprindea şi prevederi referitoare la tutela şi controlul administrațiunilor locale, stabilind prin art. 323 organele de tutelă administrativă, şi anume:

– delegația consiliului comunei rurale formată din mai multe sate şi primarul ei, care exercita, sub supravegherea delegațiunii județene, tutela administrativă asupra satelor din cuprinsul comunei

– delegația consiliului județean, cu preşedintele ei, care exercita tutela asupra comunelor urbane, comunelor rurale şi asupra satelor din județ

– comitetele locale de revizuire, care exercitau tutela asupra județelor şi a municipiilor, în primă instanță, şi în a doua instanță, asupra administrațiunilor inferioare

– comitetul central de revizuire, care era instanța de apel şi control în ceea ce priveşte exercițiul tutelei de către comitetele locale de revizuire, asupra județelor şi municipiilor

– Ministerul de Interne şi Consiliul de Miniştri, în cazurile şi condițiile stabilite de lege.

Totodată, erau prevăzute reglementări referitoare la răspunderea membrilor organelor săteşti, comunale şi județene, precum şi a funcționarilor. Astfel, potrivit art. 508, primarul sătesc şi cel comunal, preşedintele delegației județene, membrii consiliilor săteşti, comunale, municipale, județene, ai asociațiunilor județene şi ai delegațiunilor săteşti, comunale, județene sau ai asociațiilor județene, precum şi funcționarii lor, erau obligați să despăgubească satul, comuna, județul, asociația județeană sau pe particularii vătămați de orice pagubă le-ar fi cauzat pe nedrept şi fără competență, dacă dauna nu putea fi reparată pe căile de reformare prevăzute de lege.

Membrii consiliilor săteşti, comunale, municipale, județene şi consilierii asociațiilor județene, precum şi membrii delegațiunii săteşti, comunale, județene şi ai asociației județene, puteau fi supuşi judecății pentru faptul de a se întruni şi a delibera în mod ilegal. Pe lângă pedeapsa unei amenzi de 200 până la 1. 000 lei şi închisoare de la 15 zile la 6 luni, membrii

culpabili pierdeau de drept mandatul şi puteau fi declaraţi incapabili de a mai fi aleşi consilieri săteşti comunali, municipali şi judeţeni pe termen de 3 ani de la pronunţarea deciziei.

C. În evoluţia reglementării administraţiei, un alt act normativ a fost adoptat în anul 1936. Potrivit *Legii administrative din 27 martie 1936*[1], teritoriul României a fost împărţit, din punct de vedere administrativ, în judeţe, iar judeţele în comune, cele două unităţi administrativ-teritoriale având personalitate juridică.

Plasa era o subdiviziune administrativă a judeţului, fără personalitate juridică, şi era compusă din mai multe comune, având în fruntea ei un pretor, numit prin deciziune de Ministerul de Interne.

Administrarea comunelor era încredinţată consiliului comunal, alcătuit din membri aleşi şi membri de drept, precum şi primarului şi ajutorului de primar, aleşi de consiliu dintre membrii săi.

În ceea ce priveşte prefectul, acesta era numit şi revocat prin decret regal în urma propunerii Ministerului de Interne. El era reprezentantul Guvernului şi şeful administraţiunii judeţene. Prin această lege, atribuţiile prefectului au fost lărgite, el având dreptul de a numi membrii de drept ai consiliului comunal, de a controla toate serviciile publice din judeţ, având ulterior şi dreptul de a numi primarii comunelor urbane şi rurale nereşedinţă.

Ca şef al administraţiunii judeţene, prefectul numea toţi funcţionarii judeţeni şi aplica pedepsele disciplinare acestora având, totodată, şi dreptul de a amenda pe primari şi ajutorii de primari, cu excepţia celor de la oraşele reşedinţă şi municipii[2].

Se observă că, în linii generale, cu excepţia directoratelor, se păstrează împărţirea administrativ-teritorială dispusă prin Legea pentru organizarea administraţiei locale din 1929.

D. Sub regimul Constituţiei din 27 februarie 1938, a fost adoptată noua *Lege administrativă din 14 august 1938*[3], act normativ care a instituit o organizare administrativă centralizată, specifică perioadelor de criză. De această dată, în Legea fundamentală nu se mai regăseau înscrise principii cu privire la împărţirea administrativă a ţării, la unităţile administrativ-teritoriale, la descentralizare, la componenţa şi competenţa consiliilor comunale şi judeţene, Constituţia lăsând pe seama legii ordinare organizarea administraţiei locale.

Potrivit art. 1 din această lege, administraţia publică locală se exercita prin următoarele circumscripţii teritoriale: *comuna, plasa, judeţul şi ţinutul*.

Comuna şi ţinutul erau persoane juridice, care reprezentau interesele locale şi exercitau, în acelaşi timp, şi atribuţiile de administraţie generală, conferite prin lege, în timp ce plasa şi judeţul erau circumscripţii administrative şi de control.

Comunele se îngrijeau de nevoile locale şi executau măsurile de interes general ordonate de organele centrale. Comunele erau rurale şi urbane, din ultima categorie făcând parte municipiile, oraşele reşedinţe de judeţ şi oraşele nereşedinţe de judeţ. Municipiile erau definite de lege ca fiind reşedinţele ţinuturilor şi oraşele care aveau o populaţie de peste 50.000 de locuitori, stabilite prin recensământul oficial şi declarate astfel prin lege.

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 73 din 27 martie 1936.

[2] Art. 86 din Legea administrativă din 27 martie 1936.

[3] Publicată în M. Of. nr. 187 din 14 august 1938.

Administrația comunei era încredințată primarului și consiliului comunal, în satele îndepărtate de reședința comunei autoritatea comunală fiind reprezentată prin delegatul sătesc.

Primarul se numea dintre membrii comunei:

– de prefectul județului – pentru comunele rurale și urbane nereședințe

– de rezidentul regal – pentru comunele urbane reședințe de județ

– prin decret regal, la propunerea ministrului de interne – pentru stațiunile balneo-climatice și municipii.

Legea impunea primarului condiții de vârstă și de studii. Astfel, acesta trebuia să aibă cel puțin 30 de ani, iar pentru primarul de municipii, orașe reședință de județ și stațiuni balneo-climatice, pe lângă condițiile cerute în general funcționarilor publici, acesta trebuia „să posede un titlu academic sau să fie ofițer cu gradul de cel puțin locotenent-colonel". În orașele nereședințe, primarul trebuia să fie cel puțin absolvent de liceu sau al unei școli echivalente, în timp ce în comunele rurale, acesta trebuia să fie cel puțin absolvent al învățământului primar.

Consiliul comunal se compunea din membri aleși și membri de drept. Desemnarea membrilor de drept se făcea de prefectul județului, pentru comunele rurale și urbane, și de rezidentul regal, pentru municipii. Pentru municipiul București, desemnarea se făcea prin decret regal, la propunerea ministrului de interne. Membrii de drept aveau vot consultativ, la comunele rurale, în timp ce la comunele urbane aceștia aveau vot deliberativ.

Așa cum se arăta în Raportul la proiectul *Legii administrative din 1938*[1], organizarea comunală instituită prin acest act normativ se caracteriza prin următoarele:

– primarul era numit de puterea centrală pe termen de 6 ani

– atribuțiile primarului erau mult mărite, responsabilitatea sa fiind egală cu a unui funcționar public

– numărul ajutorilor de primar era simțitor redus, iar numirea acestora se făcea tot de puterea centrală

– consiliul comunal era, de asemenea, mult redus, iar atribuțiile lui erau limitate cu vot deliberativ numai la interesele importante ale comunei

– alegerea consiliului comunal se făcea numai de membrii comunei care aveau vârsta de 30 de ani și practica efectiv una din îndeletnicirile prevăzute de lege

– numărul membrilor de drept reprezentați în consiliul comunal se reducea

– era simplificată formalitatea constituirii consiliului comunal și desființată posibilitatea de dizolvare a acestuia, fiind instituită răspunderea personală, precum și măsuri de sancționare a membrilor consiliului care se făceau vinovați de abateri grave

– comunelor urbane și rurale nu li se puteau atribui nume de persoane, afară de nume de domnitori sau de membri ai familiei regale.

Prin Legea administrativă din anul 1938 au fost înființate 10 *ținuturi*[2], care aveau statut de unități administrativ-teritoriale cu personalitate juridică și atribuțiuni economice, cultu-

---

[1] Colecția C. Hamangiu, *Codul General al României – Coduri, legi, decrete-legi și regulamente 1938*, vol. XXVI, Monitorul Oficial și Imprimeriile Statului, Imprimeria Centrală, 1939, p. 1550-1551.

[2] Potrivit art. 53 din lege, cele 10 ținuturi, reședințele acestora, precum și fostele județe arondate fiecăruia sunt:

1. Ținutul Olt, cu reședința la Craiova, cuprinzând fostele județe: Dolj, Mehedinți, Gorj, Vâlcea, Romanați și Olt

rale şi sociale. Deconcentrarea serviciilor ministerelor se făcea în circumscripţii care corespundeau ţinuturilor, fiecare minister având un serviciu exterior care funcţiona pe lângă rezidentul regal. Erau exceptate justiţia, armata, afacerile străine, stabilimentele de învăţământ superior, regiile publice autonome şi administraţiile comerciale.

Administrarea ţinutului era încredinţată rezidentului regal şi consiliului său. Rezidentul regal era numit pe 6 ani, prin decret regal, dat pe baza jurnalului Consiliului de Miniştri şi la propunerea ministrului de interne. Acesta era reprezentantul Guvernului şi administratorul ţinutului şi avea rangul şi salariul de subsecretar de stat.

Rezidentul regal trebuia să fie diplomat universitar sau ofiţer general şi să aibă vârsta de minim 35 de ani. El îşi îndeplinea îndatoririle în cadrul normelor generale fixate de Guvern şi executa dispoziţiile date de miniştri în chestiunile privind departamentele respective.

Rezidentul regal era şeful ierarhic al tuturor funcţionarilor exteriori ai ministerelor şi, în această calitate, supraveghea şi controla activitatea acestora şi a serviciilor, exercitând şi acţiunea disciplinară prin aplicarea mustrării şi reţinerea salariului pe 15 zile.

În acelaşi timp, rezidentul regal supraveghea toate instituţiile culturale, de binefacere şi asistenţă socială care depindeau de stat, ţinut sau comună, asista la şedinţele consiliilor comunale oricând credea de cuviinţă, părerile lui fiind trecute în procesele-verbale ale şedinţelor.

În activitatea sa, rezidentul regal era ajutat de un secretar general, numit tot prin decret regal, funcţionar de carieră, care avea gradul şi salariul unui secretar general de minister.

Consiliul ţinutului se compunea din membri aleşi şi membri de drept. Legea reglementa două categorii de membri aleşi:

– de consiliile comunale din ţinut – membrii aleşi ai consiliilor comunale din fiecare judeţ, întruniţi într-un singur colegiu la reşedinţa judeţului, alegeau din sânul lor doi membri în consiliul ţinutului

– de Camerele de agricultură, comerţ, industrie şi muncă din ţinut – membrii aleşi ai consiliilor Camerelor de agricultură, comerţ, industrie şi muncă din ţinut, formând colegii separate, alegeau fiecare, din sânul lor, câte un membru.

---

2. Ţinutul Bucegi, cu reşedinţa la Bucureşti, cuprinzând fostele judeţe: Ilfov, Teleorman, Argeş, Muscel, Dâmboviţa, Vlaşca, Prahova, Buzău, Braşov şi Trei-Scaune

3. Ţinutul Mării, cu reşedinţa la Constanţa, cuprinzând fostele judeţe: Constanţa, Ialomiţa, Durostor şi Caliacra

4. Ţinutul Dunărea de Jos, cu reşedinţa la Galaţi, cuprinzând fostele judeţe: Covurlui, Brăila, Tulcea, Ismail, Cahul, Fălciu, Tutova, Tecuci, Putna şi Râmnicu-Sărat

5. Ţinutul Nistru, cu reşedinţa la Chişinău, cuprinzând fostele judeţe: Lăpuşna, Orhei, Tighina şi Cetatea-Albă

6. Ţinutul Prut, cu reşedinţa la Iaşi, cuprinzând fostele judeţe: Iaşi, Bacău, Neamţ, Baia, Botoşani, Bălţi, Soroca, Vaslui şi Roman

7. Ţinutul Suceava, cu reşedinţa la Cernăuţi, cuprinzând fostele judeţe: Cernăuţi, Hotin, Storojineţ, Rădăuţi, Câmpulung, Suceava şi Dorohoi

8. Ţinutul Mureş, cu reşedinţa la Alba-Iulia, cuprinzând fostele judeţe: Alba, Turda, Mureş, Ciuc, Odorhei, Făgăraş, Târnava-Mare, Târnava-Mică şi Sibiu

9. Ţinutul Someş, cu reşedinţa la Cluj, cuprinzând fostele judeţe: Cluj, Bihor, Someş, Sălaj, Satu-Mare, Maramureş şi Năsăud

10. Ţinutul Timiş, cu reşedinţa la Timişoara, cuprinzând fostele judeţe: Timiş-Torontal, Arad, Caraş, Severin şi Hunedoara.

Durata mandatului membrilor aleşi ai consiliului ținutului era de 6 ani.

Desemnarea membrilor de drept se făcea de ministrul de interne, pe baza propunerii rezidentului regal, mandatul lor încetând la expirarea funcțiunii.

Consiliul ținutului era prezidat de rezidentul regal sau, în lipsa acestuia, de secretarul general.

Județul era o *circumscripție administrativă şi de control fără personalitate juridică*, condusă de prefect, numit prin decret regal. El era funcționar de carieră şi şef ierarhic al tuturor funcționarilor exteriori ai Ministerului de Interne din județ. La finele anului sau când trebuința o cerea, prefectul adresa rezidentului regal un raport asupra stării generale, financiare, economice, culturale şi administrative din cuprinsul județului, asupra stării opiniilor publice, informând asupra efectelor măsurilor Guvernului.

Rezidentul regal putea suspenda sau revoca deciziile prefectului, în caz de violare de lege sau exces de putere.

Plasa era o *subdiviziune administrativă şi de control, fără personalitate juridică*, care cuprindea mai multe comune. Orice modificare teritorială a circumscripției plăşilor se făcea prin decizia rezidentului regal, pe baza raportului prefectului.

Plasa era condusă de un pretor, numit prin decizie ministerială. El era reprezentantul Guvernului şi şeful poliției din cuprinsul plăşii, luând măsuri pentru prevenirea infracțiunilor şi îngrijindu-se de ordinea şi siguranța publică. Ca organ al ținutului, pretorul era însărcinat cu supravegherea şi controlul actelor de administrare a comunelor rurale şi urbane nerezidență. El verifica prin inspecțiile făcute modul cum primarii, delegații sătești, notarii şi ceilalți funcționari comunali îndeplineau atribuțiunile ce le reveneau prin legi şi regulamente.

În perioada 1940-1941 s-a revenit la comună şi județ ca unități administrativ-teritoriale cu personalitate juridică, patrimoniu şi buget propriu, iar prefectul îşi menținea rolul şi atribuțiile de reprezentant al Guvernului, numit prin decret regal, şi şef al tuturor funcționarilor Ministerului de Interne.

Ca şef al administrației județene, prefectul numea şi elibera din funcție funcționarii județului, administra patrimoniul şi interesele județului, se îngrijea de toate serviciile publice județene, semna toate actele în numele județului, reprezenta județul în justiție etc.

Ca reprezentant al Guvernului, rolul principal al prefectului era acela de control şi supraveghere. Astfel, prefectul controla serviciile exterioare ale ministerelor şi celorlalte instituții publice, putând aplica unele sancțiuni disciplinare funcționarilor publici, supraveghea şi controla comunele urbane şi rurale, instituțiile de binefacere şi de asistență socială. Pe lângă prefect funcționa consiliul de prefectură, format, în principal, din şefii serviciilor județene.

E. În anul 1950 a fost adoptată *Legea nr. 5 pentru raionarea administrativ-economică a teritoriului Republicii Populare Române*[1], potrivit căreia teritoriul țării a fost împărțit în regiuni, oraşe, raioane şi comune.

În conformitate cu acest act normativ, cele 59 de județe compuse din 424 de plăşi au fost înlocuite cu 28 de regiuni[2].

---

[1] Publicată în Buletinul Oficial nr. 77 din 8 septembrie 1950

[2] Conform art. 9 din Legea nr. 5/1950, regiunile şi capitalele lor erau:

1. Arad, cu capitala la Arad
2. Argeş, cu capitala la Piteşti

Regiunea era unitatea administrativ-economică delimitată teritorial, pe care se sprijineau direct organele centrale de stat în înfăptuirea politicii partidului şi Guvernului. Aceasta era subordonată direct organelor centrale ale statului, fiind alcătuită din raioane şi oraşe de subordonare regională. Oraşul de reşedinţă al Sfatului Popular de regiune era centrul regional.

Oraşele erau de trei categorii:

– *oraşe de subordonare republicană*, localităţi care, din punct de vedere economic şi politic, prezentau o importanţă deosebită pentru ţară, fiind subordonate direct organelor centrale ale statului. Oraşele de subordonare republicană puteau fi împărţite în raioane de oraş

– *oraşe de subordonare regională*, localităţi care, din punct de vedere economic şi politic, prezentau o importanţă deosebită pentru întreaga regiune, fiind subordonate direct regiunii

– *oraşe de subordonare raională*, localităţi care, din punct de vedere economic şi politic, prezentau o importanţă deosebită pentru întregul raion, fiind subordonate direct raionului.

Capitala ţării, Bucureşti, era subordonată direct organelor centrale ale statului şi era împărţită în raioane de oraş. Raioanele de oraş aveau menirea de a înlesni administrarea capitalei sau a oraşelor de subordonare republicană şi desfăşurarea vieţii economice şi politice a cetăţenilor.

Raionul era o unitate teritorială, operativă din punct de vedere economic, politic şi administrativ, alcătuit din oraşe de subordonare raională şi comune. El era subordonat direct regiunii.

---

3. Bacău, cu capitala la Bacău
4. Baia-Mare, cu capitala la Baia-Mare
5. Bârlad, cu capitala la Bârlad
6. Bihor, cu capitala la Oradea
7. Botoşani, cu capitala la Botoşani
8. Bucureşti, cu capitala la Bucureşti
9. Buzău, cu capitala la Buzău
10. Cluj, cu capitala la Cluj
11. Constanţa, cu capitala la Constanţa
12. Dolj, cu capitala la Craiova
13. Galaţi, cu capitala la Galaţi
14. Gorj, cu capitala la Târgu-Jiu
15. Hunedoara, cu capitala la Deva
16. Ialomiţa, cu capitala la Călăraşi
17. Iaşi, cu capitala la Iaşi
18. Mureş, cu capitala la Târgu-Mureş
19. Prahova, cu capitala la Ploieşti
20. Putna, cu capitala la Focşani
21. Rodna, cu capitala la Bistriţa
22. Severin, cu capitala la Caransebeş
23. Sibiu, cu capitala la Sibiu
24. Stalin, cu capitala la Stalin (fostul Braşov)
25. Suceava, cu capitala la Câmpulung-Moldovenesc
26. Teleorman, cu capitala la Roşiorii de Vede
27. Timişoara, cu capitala la Timişoara
28. Vâlcea, cu capitala la Vâlcea.

CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Comuna era o unitate administrativă economică, delimitată teritorial, alcătuită din unul sau mai multe sate apropiate, fiind direct subordonată raionului.

În contextul adoptării Constituției din anul 1952, numărul regiunilor s-a redus la 18, pentru ca în 1956 numărul acestora să fie de 16, operându-se prin lege modificările referitoare la limitele regiunilor.

F. Constituția din anul 1968 a consfințit ca unități administrativ-teritoriale județul, orașul și comuna, revenindu-se astfel, la organizarea administrativă tradițională, care avea la bază comuna și județul. Noua reformă administrativă a teritoriului țării a fost reglementată prin *Legea nr. 2/1968*, act normativ care prevedea înființarea a 39 de județe și prin care 45 de orașe erau declarate municipii, capitala țării, municipiul București, fiind organizată în 8 sectoare. Ulterior, prin Decretul Consiliului de Stat nr. 28 din 1 august 1979, municipiul București s-a reorganizează în 6 sectoare, iar prin Decretul nr. 15 din 15 ianuarie 1981, județele Ialomița și Ilfov au fost și ele reorganizate, fiind înființate Județele Călărași și Giurgiu, restul teritoriului județului Ilfov fiind declarat Sector agricol, subordonat Capitalei.

Prin Legea nr. 50/1997 pentru modificarea articolului 126 din Legea administrației publice locale nr. 69/1991, republicată[1], a fost reînființat județul Ilfov, în limitele fostului Sector Agricol Ilfov, acesta fiind scos de sub tutela Municipiului Bucureşti.

Ultimul act normativ din timpul regimului comunist referitor la organizarea administrativă a teritoriului țării l-a reprezentat *Legea nr. 2/1989*,[2] act normativ care însă a fost abrogat prin Decretul-Lege nr. 38/1990[3], care a repus în vigoare Legea nr. 2/1968, cu excepția prevederilor art. 6 alin. (2) privitoare la comunele suburbane, care s-au abrogat, și a celor referitoare la orașele ce aparțin de municipiile Constanța și Petroșani, care nu se aplică.

2. Reglementări actuale privind organizarea administrativ-teritorială

În prezent, potrivit dispozițiilor art. 3 alin. (3) din Constituție, teritoriul României este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe, rezultând astfel, că acestea sunt singurele unități administrativ-teritoriale consacrate de Legea fundamentală. Aceste prevederi constituționale permit menținerea în vigoare a vechii organizări administrativ-teritoriale reglementate prin Legea nr. 2/1968[4], act normativ care datează de peste 40 de ani. Astfel, teritoriul țării cuprinde un număr de 41 de județe la care se adaugă municipiul București.

Trebuie precizat însă, că de-a lungul timpului, au fost înființate prin legi numeroase comune și orașe, unele orașe au fost declarate municipii, iar mai multe orașe și municipii au fost declarate orașe martir, ca urmare a rolului pe care acestea l-au avut în Revoluția din decembrie 1989.

Reglementarea prin lege a delimitării teritoriale a comunelor, orașelor și județelor este prevăzută și de Legea administrației publice locale nr. 215/2001[5], care în art. 22 statuează

---

[1] Legea nr. 50/1997 publicată în M. Of. nr. 61din 4 aprilie 1997.

[2] Publicată în B. Of. nr. 15 din 25 aprilie 1989.

[3] Publicat în M. Of. nr. 14 din 23 ianuarie 1990.

[4] Legea nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României, republicată în B. Of. nr. 55 din 27 iulie 1981, cu modificările și completările ulterioare.

[5] Legea nr. 215/2001 republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007, cu modificările și completările ulterioare.

că orice modificare a limitelor teritoriale ale acestora se poate efectua numai prin lege şi numai după consultarea prealabilă a cetăţenilor din unităţile administrativ-teritoriale respective prin referendum, care se organizează potrivit legii.

Regulile privind clasificarea localităţilor pe ranguri, condiţiile de trecere a localităţilor de la un rang la altul, precum şi principalii indicatori pentru ierarhizarea localităţilor urbane şi rurale sunt prevăzuţi de Legea nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului naţional – Secţiunea a IV-a – Reţeaua de localităţi[1]. Potrivit acestei legi, ierarhizarea localităţilor pe ranguri este următoarea:

a) rangul 0 – Capitala României, municipiu de importanţă europeană;

b) rangul I – municipii de importanţă naţională, cu influenţă potenţială la nivel european;

c) rangul II – municipii de importanţă interjudeţeană, judeţeană sau cu rol de echilibru în reţeaua de localităţi;

d) rangul III – oraşe;

e) rangul IV – sate reşedinţă de comună;

f) rangul V – sate componente ale comunelor şi sate aparţinând municipiilor şi oraşelor.

Trecerea localităţilor de la un rang la altul se face numai prin lege, la propunerea consiliilor locale, cu consultarea populaţiei prin referendum, în condiţiile legii, şi cu respectarea principalilor indicatori cantitativi şi calitativi minimali prevăzuţi de lege.

Pentru localităţile urbane, legea stabileşte un număr de 16 astfel de indicatori cantitativi şi calitativi minimali, diferenţiaţi pentru municipii şi oraşe. Între aceştia, primul loc îl ocupă indicatorul referitor la populaţie, care, în cazul municipiului, trebuie să fie de cel puţin 40.000 de locuitori, iar în cazul oraşului de 10.000 de locuitori.

Legea nr. 351/2001 defineşte în anexa I principalii termeni utilizaţi. Dintre aceştia amintim:

Comuna este unitatea administrativ-teritorială de bază care cuprinde populaţia rurală unită prin comunitate de interese şi tradiţii, fiind alcătuită din unul sau mai multe sate în funcţie de condiţiile economice, social-culturale, geografice şi demografice. Satele în care îşi are sediul consiliul local al comunei sunt sate reşedinţă.

Oraşul este unitatea administrativ-teritorială de bază alcătuită fie dintr-o singură localitate urbană, fie din mai multe localităţi, dintre care cel puţin una este localitate urbană. Ca unitate administrativ-teritorială de bază şi ca sistem social-economic şi geografic, oraşul are două componente:

a) *componenta teritorială* – intravilanul, care reprezintă suprafaţa de teren ocupată sau destinată construcţiilor şi amenajărilor (de locuit, social-culturale, industriale, de depozitare, de producţie, de circulaţie, de recreere, de comerţ etc.) şi extravilanul care reprezintă restul teritoriului administrativ al oraşului;

b) *componenta demografică* socio-economică, care constă în grupurile de populaţie şi activităţile economice, sociale şi politico-administrative ce se desfăşoară pe teritoriul localităţii.

---

[1] Legea nr. 351/2001 publicată în M. Of. nr. 408 din 24 iulie 2001, cu modificările şi completările ulterioare.

Municipiul este localitatea urbană cu un număr mai mare de locuitori, o însemnătate deosebită în viața economică, social-politică și cultural-științifică a țării. Municipiile în care își au sediile autoritățile administrației publice județene sunt municipii-reședință.

Potrivit dispozițiilor Legii nr. 215/2001, în municipii se pot crea subdiviziuni administrativ-teritoriale, a căror delimitare și organizare se fac tot prin lege. În prezent, numai municipiul București este organizat în șase subdiviziuni administrativ-teritoriale numite sectoare.

De asemenea, legea mai prevede că orașele și comunele care, datorită condițiilor climaterice, hidrologice sau așezării lor, prezintă importanță pentru ocrotirea sănătății și asigurarea odihnei cetățenilor, sunt organizate ca *stațiuni balneo-climaterice*.

Județul este alcătuit din orașe și comune, în funcție de condițiile geografice, economice și social-politice, etnice și de legăturile culturale și tradiționale ale populației.

Legea nr. 351/2001, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 100/2007[1], cuprinde norme care să asigure dezvoltarea echilibrată și armonioasă a teritoriului țării, precum și a localităților urbane și rurale. În acest sens, art. 4 din lege reglementează obligația Guvernului de a sprijini declararea de orașe noi, preponderent în zonele lipsite de orașe pe o rază de 25-30 km, prin unificarea comunei care are posibilitățile cele mai mari de dezvoltare și o poziție favorabilă în cadrul zonei cu una sau mai multe comune învecinate, pe baza hotărârilor adoptate în acest sens de consiliile locale implicate, ca urmare a acordului populației din comunele respective, exprimat prin referendumurile locale desfășurate în condițiile legii. Zonele avute în vedere de legiuitor sunt prevăzute în mod expres în tabelele de la pct. 6.0 și 6.1 ale anexei nr. II și sunt marcate pe hartă în anexa nr. III la lege.

Pentru a permite accesul la fondurile structurale acordate de Uniunea Europeană comunelor în care s-au produs scăderi accentuate de populație, Guvernul încurajează unificarea administrativă a câte două sau mai multe dintre aceste comune care sunt învecinate, la inițiativa autorităților administrației publice locale și ca urmare a voinței exprimate prin referendum local de către populația din comunele interesate. Aceste comune sunt cuprinse în tabelele de la pct. 5.0 și 5.1 ale anexei nr. IV și sunt situate în zonele marcate pe hartă în anexa nr. V la lege.

Guvernul sprijină declararea de municipii noi, dacă situația economică și socială a zonei va fi favorizată de acest fapt, prin unificarea unuia sau mai multor municipii cu unul sau mai multe orașe și/sau mai multe comune din imediata vecinătate, în limitele aceluiași județ, pe baza hotărârilor adoptate în acest sens de consiliile locale implicate, ca urmare a acordului populației din unitățile administrativ-teritoriale respective, exprimat prin referendumurile locale desfășurate în condițiile legii.

În vederea dezvoltării echilibrate a teritoriului din zona Capitalei României și a municipiilor de rangul I sau a municipiilor reședință de județ, unitățile administrativ-teritoriale de bază din aceste zone se pot asocia într-un parteneriat voluntar în scopul înființării de zone metropolitane aferente spațiului urban. Asocierea contribuie la întărirea complementarităților între aceste unități și factorii de decizie interesați în dezvoltarea teritoriului.

În conformitate cu prevederile Legii nr. 351/2001, zonele metropolitane funcționează ca entități independente *fără personalitate juridică*, pe un perimetru independent de limitele unităților administrativ-teritoriale, stabilit de comun acord de autoritățile administrației

[1] Legea nr. 100/2007 publicată în M. Of. nr. 284 din 27 aprilie 2007.

publice locale. Programul de dezvoltare a zonei metropolitane se adoptă de asociația zonei metropolitane, cu acordul consiliilor locale și cu consultarea populației în a cărei rază teritorială s-a constituit.

Dispoziții privind zonele metropolitane se regăsesc și în cuprinsul Legii administrației publice locale nr. 215/2001. Astfel, potrivit art. 1 alin. (2) lit. j), zona metropolitană este definită ca fiind asociația de dezvoltare intercomunitară constituită pe bază de parteneriat între capitala României sau municipiile de rangul I ori municipiile reședință de județ și unitățile administrativ-teritoriale aflate în zona imediată, în timp ce, potrivit lit. c), asociațiile de dezvoltare intercomunitară reprezintă structuri de cooperare *cu personalitate juridică*, de drept privat, înființate, în condițiile legii, de unitățile administrativ-teritoriale pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori furnizarea în comun a unor servicii publice.

Mai mult, ținând seama de termenii definiți, atunci când reglementează dreptul unităților administrativ-teritoriale de a coopera și a se asocia formând asociații de dezvoltare intercomunitară, art. 11 din Legea administrației publice locale precizează expres că acestea din urmă *au personalitate juridică*, de drept privat și de utilitate publică, utilitate publică acordată prin efectul legii, prin derogare de la prevederile Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații.

Față de cele de mai sus, rezultă că cele două acte normative nu sunt corelate în ceea ce privește zonele metropolitane și că norma aplicabilă se determină doar prin identificarea ultimei voințe a legiuitorului. Cum litera j) a alin. (2) al art. 1 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 a fost modificată prin art. I din Legea nr. 264/2011[1], reprezentând cea mai recentă intervenție legislativă în legătură cu zonele metropolitane, rezultă că sunt aplicabile aceste ultime dispoziții legale coroborate cu definiția asociației de dezvoltare intercomunitară prevăzută la lit. c) a aceluiași alin. (2) al art. 1 și cu dispozițiile art. 11 din aceeași lege.

Legea administrației publice locale prevede în mod expres faptul că unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu, sunt subiecte juridice de drept fiscal și sunt titulare ale drepturilor și obligațiilor ce decurg din contractele privind administrarea bunurilor care aparțin domeniului public și privat în care acestea sunt parte, precum și din raporturile cu alte persoane fizice sau juridice.

În virtutea atribuțiilor de drept public, comunele, orașele și județele, exercită, în condițiile legii, autoritatea în limitele administrativ-teritoriale stabilite, având dreptul de „comandă" asupra celorlalte persoane juridice și persoane fizice din teritoriu.

În virtutea atribuțiilor de drept privat, comunele, orașele și județele apar ca subiecte de drept civil, ca proprietare de bunuri care constituie *domeniul lor privat*.

Când este vorba de bunuri din *domeniul public* al comunelor, orașelor și județelor, prerogativele lor de proprietate se exercită în virtutea calității de persoană juridică de drept public.

În justiție, unitățile administrativ-teritoriale sunt reprezentate, după caz, de primar sau de președintele consiliului județean.

[1] Legea nr. 264/2011 publicată în M. Of. nr. 877 din 12 decembrie 2011.

Menționăm că pe teritoriul României, în vederea desfășurării unor activități eficiente, pot fi organizate, potrivit legii, unele structuri care însă, *nu sunt unități administrativ-teritoriale și nu au personalitate juridică.*

Amintim în acest sens, așa numitele *zone libere*, care pot fi instituite pe teritoriul unor localități și județe, fără ca ele să reprezinte unități administrativ-teritoriale.

Actul normativ care reglementează regimul zonelor libere este Legea nr. 84/1992[1]. Potrivit prevederilor acestei legi, zona liberă este o zonă geografică a teritoriului României, în care operatorii economici desfășoară activități, iar mărfurile, mijloacele de transport și alte bunuri se supun prevederilor Legii nr. 86/2006 privind Codul vamal al României[2].

Ele se instituie în porturile maritime și fluviale, în lungul Canalului Dunăre – Marea Neagră, al altor canale navigabile și în teritoriul din apropierea punctelor de trecere a frontierei de stat a României.

Zonele libere sunt precis delimitate și împrejmuite fie prin îngrădire, fie prin existența unor limite naturale, cum ar fi luciul sau cursul de apă. Controlul accesului către zona liberă se efectuează de organele vamale și ale poliției de frontieră. Navele maritime sau fluviale aflate la fronturile de acostare din zonele libere se consideră pe teritoriul zonei libere.

Scopul pentru care se instituie zonele libere este acela de a asigura promovarea schimburilor internaționale și atragerea de capital pentru creșterea eficienței resurselor economice naționale și folosirea forței de muncă autohtone.

În cadrul perimetrului zonelor libere operatorii economici pot desfășura activitățile prevăzute de Clasificarea activităților din economia națională – CAEN, numai pe baza licențelor eliberate de administrațiile zonelor libere, cu respectarea principiilor liberei concurențe.

Înființarea și delimitarea teritorială a zonelor libere, înființarea birourilor vamale, ale punctelor poliției de frontieră se fac prin hotărâre a Guvernului, la propunerea autorităților administrației publice centrale și locale interesate.

Prin hotărârea Guvernului de înființare se aprobă regulamentul de organizare și funcționare a zonei libere, regimul de exploatare, administrare și control, modul de percepere a taxelor și a tarifelor, precum și mijloacele necesare supravegherii vamale și ale poliției de frontieră.

Administrațiile zonelor libere funcționează ca regii autonome, care se pot reorganiza ca societăți sau companii naționale, aflate sub autoritatea Ministerului Transporturilor sau sub autoritatea administrației publice locale, după caz.

O mențiune specială trebuie făcută și cu privire la așa-numitele *regiuni de dezvoltare*, reglementate prin Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România[3]. Asemenea regiuni au fost instituite încă din anul 1998, prin Legea nr. 151/1998, prima reglementare în materie, care a fost abrogată prin legea sus-menționată.

---

[1] Legea nr. 84/1992 publicată în M. Of. nr. 182 din 30 iulie 1992, cu modificările și completările ulterioare.

[2] Legea nr. 86/2006 publicată în M. Of. nr. 350 din 19 aprilie 2006, cu modificările și completările ulterioare.

[3] Legea nr. 315/12004 publicată în M. Of. nr. 577din 29 iunie 2004, cu modificările și completările ulterioare.

Regiunile de dezvoltare, ca şi zonele libere, *nu sunt unităţi administrativ-teritoriale* şi nu au personalitate juridică. Acestea sunt zone care cuprind teritoriile judeţelor în cauză, respectiv ale municipiului Bucureşti, constituite în baza unor convenţii încheiate între reprezentanţii consiliilor judeţene şi, după caz, ai Consiliului General al Municipiului Bucureşti. Regiunile de dezvoltare constituie cadrul de elaborare, implementare şi evaluare a politicilor de dezvoltare regională, precum şi de culegere a datelor statistice specifice, în conformitate cu reglementările europene emise de EUROSTAT pentru nivelul al doilea de clasificare teritorială NUTS 2, existent în Uniunea Europeană.

Consiliul pentru dezvoltare regională este organismul regional deliberativ, fără personalitate juridică, ce este constituit şi funcţionează pe principii parteneriale la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare, în scopul coordonării activităţilor de elaborare şi monitorizare ce decurg din politicile de dezvoltare regională.

Pe teritoriul României sunt organizate 8 regiuni de dezvoltare, care cuprind un anumit număr de judeţe, după cum urmează:

1. Regiunea de Dezvoltare Nord-Est, care grupează judeţele Bacău, Botoşani, Iaşi, Neamţ, Suceava şi Vaslui

2. Regiunea de Dezvoltare Sud-Est, care grupează judeţele Brăila, Buzău, Constanţa, Galaţi, Tulcea şi Vrancea

3. Regiunea de Dezvoltare Sud – Muntenia, care grupează judeţele Argeş, Călăraşi, Dâmboviţa, Giurgiu, Ialomiţa, Prahova şi Teleorman

4. Regiunea de Dezvoltare Sud-Vest Oltenia, care grupează judeţele Dolj, Gorj, Mehedinţi, Olt şi Vâlcea

5. Regiunea de Dezvoltare Vest, care grupează judeţele Arad, Caraş-Severin, Hunedoara şi Timiş

6. Regiunea de Dezvoltare Nord-Vest, care grupează judeţele Bihor, Bistriţa-Năsăud, Cluj, Sălaj, Satu-Mare şi Maramureş

7. Regiunea de Dezvoltare Centru, care grupează judeţele Alba, Braşov, Covasna, Harghita, Mureş şi Sibiu

8. Regiunea de Dezvoltare Bucureşti – Ilfov, care grupează municipiu Bucureşti şi judeţul Ilfov.

Obiectivele de bază ale politicii de dezvoltare regională în România sunt următoarele:

a) diminuarea dezechilibrelor regionale existente prin stimularea dezvoltării echilibrate, recuperarea accelerată a întârzierilor în domeniul economic şi social a zonelor mai puţin dezvoltate, ca urmare a unor condiţii istorice, geografice, economice, sociale, politice, precum şi preîntâmpinarea producerii de noi dezechilibre;

b) corelarea politicilor sectoriale guvernamentale la nivelul regiunilor prin stimularea iniţiativelor şi prin valorificarea resurselor locale şi regionale, în scopul dezvoltării economico-sociale durabile şi al dezvoltării culturale a acestora;

c) stimularea cooperării interregionale, interne şi internaţionale, transfrontaliere, inclusiv în cadrul euroregiunilor, precum şi participarea regiunilor de dezvoltare la structurile şi organizaţiile europene care promovează dezvoltarea economico-socială şi instituţională a acestora, în scopul realizării unor proiecte de interes comun, în conformitate cu acordurile internaţionale la care România este parte.

3. Scurte precizări referitoare la principiile administrației publice locale

Actele normative, precum și doctrina juridică operează cu noțiuni și concepte cărora le conferă un conținut și înțeles unitar pentru a asigura aplicarea corectă a lor, o percepere corespunzătoare din partea celor cărora li se adresează.

Creatorul dreptului, legiuitorul, este întotdeauna preocupat de a stabili cât mai riguros conținutul și înțelesul noțiunilor cu care operează, astfel încât să elimine interpretările din partea celor abilitați să le pună în executare sau să le respecte.

Precizarea noțiunilor și conceptelor este și mai necesară atunci când legiuitorul dorește să confere un conținut nou, mai restrâns sau mai larg, termenilor cu care operează, altul decât înțelesul lor „clasic", obișnuit. Este și motivul pentru care în numeroase acte normative se precizează, în norme distincte sau într-o anexă, înțelesul pe care, în materia dată, emitentul dorește să îl confere noțiunilor și conceptelor pe care le utilizează.

Trebuie să subliniem că, din păcate, în prezent, în teorie și în practică se întâlnesc noțiuni și concepte care fie sunt definite în mod diferit, atât în formă, cât și în conținut, fie acestea nu sunt deloc definite, lăsând această sarcină, eventual, pe seama doctrinei, a științelor juridice de profil.

Existența și persistența unei astfel de situații în legislația română de după Revoluția din decembrie 1989 are o explicație obiectivă, care rezidă în complexitatea procesului de tranziție de la un sistem de drept totalitar la un sistem de drept nou, care a schimbat fundamental conținutul și semnificația multor noțiuni și concepte și a creat altele noi, necunoscute în vechiul sistem de drept. Mai mult, dinamica transformărilor economico-sociale din societatea românească postdecembristă a determinat mutații profunde chiar în conținutul și semnificația unor noțiuni și concepte înscrise în Constituție. Între acestea se numără și noțiunile de *descentralizare* în administrația publică și *deconcentrare* a serviciilor publice.

În acest sens, amintim dispozițiile fostului art. 119 din Constituția adoptată în anul 1991, care statuau că *administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale și pe cel al descentralizării serviciilor publice.*

Ca urmare a revizuirii Constituției din anul 2003, această normă a căpătat un nou conținut și o nouă formă. Astfel, art. 120 alin. (1) din Legea fundamentală prevede că *administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice.*

Făcând o analiză comparată a celor două texte constituționale, se poate observa, pe de o parte, că textul în vigoare se referă, mai întâi, la principiul descentralizării și apoi la cel al autonomiei locale, iar pe de altă parte, că alături de aceste principii este prevăzut un principiu nou, acela al *deconcentrării serviciilor publice*. Textul inițial din Constituție se referea, mai întâi, la principiul autonomiei locale și apoi la cel al descentralizării, care avea în vedere serviciile publice, fără a se referi la principiul deconcentrării.

Faptul că actuala reglementare constituțională prevede mai întâi principiul descentralizării și apoi pe cel al autonomiei locale este firesc și logic, deoarece numai promovarea unui regim de descentralizare în administrația publică poate să asigure manifestarea autonomiei locale, aceasta fiind efectul descentralizării.

Totodată, trebuie să subliniem că prin actuala reglementare constituțională, conceptul de *descentralizare* a căpătat un nou conținut, deoarece el nu mai are în vedere *serviciile*

publice, acestea făcând, în mod corect, obiectul deconcentrării. Aceasta înseamnă că s-a redat conceptului de descentralizare conținutul și semnificația lui clasică, afirmată constant de doctrina și legislația română interbelică, precum și, în prezent, de legislația țărilor cu administrație publică democratică și eficientă.

Referitor la principiile care guvernează administrația publică locală, precizăm că, în conformitate cu prevederile art. 2 alin. (1) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, *administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor descentralizării, autonomiei locale, deconcentrării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit. Aplicarea acestor principii nu poate aduce atingere caracterului de stat național, unitar și indivizibil al României.*

Comparând acest text cu dispozițiile art. 120 din Constituție, s-ar putea concluziona că Legea nr. 215/2001, consacrând șase principii și nu doar trei, așa cum prevăd dispozițiile constituționale, ar adăuga la Legea fundamentală. Această interpretare însă, nu este corectă, deoarece principiul eligibilității, principiul legalității, ca și principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit sunt și ele consacrate la nivel constituțional. Într-adevăr, art. 121 alin. (1) din Legea fundamentală prevede că autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală sunt consiliile locale *alese* și primarii *aleși*, în condițiile legii, iar art. 122 alin. (2) se referă la consiliul județean *ales*.

În aceeași ordine de idei, trebuie să amintim și dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora în România, *respectarea* Constituției, a supremației sale și a *legilor este obligatorie,* precum și cele ale art. 16 alin. (2) care precizează că „Nimeni nu este mai presus de lege", astfel că și principiul legalității este consfințit la nivel constituțional.

De asemenea, art. 2 alin. (1) din Constituție statuează că *suveranitatea națională aparține poporului român*, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin *referendum*, fiind astfel recunoscută constituțional posibilitatea consultării cetățenilor.

Fără a da o definiție riguros științifică conceptului de *principiu,* subliniem că acesta reprezintă o ideea călăuzitoare, cu forță juridică obligatorie și prioritară, exprimată în mod direct printr-un ansamblu coerent de norme juridice ori desprinsă în mod indirect din economia reglementărilor juridice rezervate unui anumit domeniu, idee care nu poate fi nesocotită prin norme cu forță juridică inferioară sau prin acțiuni ori inacțiuni concrete.

Respectarea principiului este o obligație juridică a tuturor celor care, într-o formă sau alta, au tangență cu domeniul în care acesta este instituit, indiferent dacă aceștia au sau nu calitatea de autorități ori sunt persoane fizice sau juridice.

4. Principiile administrației publice locale

4.1. Principiul descentralizării

În esență, regimul descentralizării în administrația publică este specific statului de drept și presupune rezolvarea problemelor locale de către autorități alese de colectivitățile locale, care nu se subordonează ierarhic autorităților centrale, funcționând autonom, în condițiile

legii, iar actele lor, chiar şi cele nelegale, nu pot fi anulate decât de autorități din sfera altei puteri a statului, respectiv de instanțele judecătoreşti.

În regimul descentralizării administrative este recunoscută personalitatea juridică a unităților administrativ-teritoriale, precum şi existența unor autorități publice care le reprezintă şi care le gestionează bunurile şi resursele financiare.

În sistemul constituțional român, descentralizarea priveşte, pe plan organizatoric şi instituțional, autoritățile administrației publice locale, iar pe plan funcțional, competențele şi atribuțiile care le sunt conferite de lege.

Principiile fundamentale, regulile generale, precum şi cadrul instituțional pentru desfăşurarea procesului de descentralizare administrativă şi financiară în România sunt reglementate de Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006[1]. Potrivit acestei legi, *descentralizare* reprezintă *transferul de competență administrativă şi financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale.*

Principiile pe baza cărora se desfăşoară procesul de descentralizare sunt următoarele:

a) *principiul subsidiarității*, care constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean şi care dispune de capacitatea administrativă necesară;

b) *principiul asigurării resurselor corespunzătoare* competențelor transferate;

c) *principiul responsabilității* autorităților administrației publice locale în raport cu competențele ce le revin, care impune obligativitatea realizării standardelor de calitate în furnizarea serviciilor publice şi de utilitate publică;

d) *principiul asigurării unui proces de descentralizare stabil*, predictibil, bazat pe criterii şi reguli obiective, care să nu constrângă activitatea autorităților administrației publice locale sau să limiteze autonomia locală financiară;

e) *principiul echității*, care implică asigurarea accesului tuturor cetățenilor la serviciile publice şi de utilitate publică;

f) *principiul constrângerii bugetare*, care interzice utilizarea de către autoritățile administrației publice centrale a transferurilor speciale sau a subvențiilor pentru acoperirea deficitelor finale ale bugetelor locale.

Referitor la regulile generale ale procesului de descentralizare, legea prevede că Guvernul, ministerele şi celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale au obligația să transfere unele din competențele pe care le exercită în prezent autorităților administrației publice locale de la nivelul județelor, comunelor sau oraşelor, după caz, respectând principiul subsidiarității, precum şi două criterii:economiile de scară şi aria geografică a beneficiarilor.

Transferul competențelor este fundamentat pe analize de impact şi realizat pe baza unor metodologii specifice şi a unor sisteme de indicatori de monitorizare, elaborate de către ministere şi celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, în colaborare cu Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice şi Fondurilor Europene şi cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale.

Transferul de competențe se face concomitent cu asigurarea resurselor necesare exercitării acestora. Exercitarea competențelor se face numai după transmiterea resurselor

[1] Legea nr. 195/2006 publicată în M. Of. nr. 453 din 25 mai 2006, cu modificările şi completările ulterioare.

financiare necesare. Aşadar, potrivit legii, finanţarea competenţelor descentralizate este asigurată în totalitate de către administraţia publică centrală.

În conformitate cu aceleaşi prevederi legale, transferul de competenţe se desfăşoară în următoarele *etape*:

a) elaborarea de către Ministerul Dezvoltării Regionale, Administraţiei Publice şi Fondurilor Europene a strategiei generale de descentralizare sau, în cazul inexistenţei unei strategii generale de descentralizare prin care se analizează oportunitatea transferului de competenţe de la nivelul administraţiei publice centrale la nivelul autorităţilor administraţiei publice locale, elaborarea de către ministere şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale a strategiilor sectoriale de descentralizare;

b) identificarea de către Guvern, ministere şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale a resurselor necesare şi a costurilor integrale aferente competenţelor care sunt transferate, precum şi a surselor bugetare pe baza cărora sunt finanţate;

c) organizarea de către ministere şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale a fazelor-pilot în vederea testării şi evaluării impactului soluţiilor propuse pentru descentralizarea competenţelor, care nu sunt exercitate prin structuri din subordinea ministerelor de resort, organizate la nivel local;

d) elaborarea de către ministere şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale a analizelor de impact ale transferului de competenţe;

e) elaborarea de către ministere şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale a proiectelor de legi sectoriale prin care se transferă competenţe către autorităţile administraţiei publice locale;

f) transferul, după caz, al resurselor financiare, umane şi materiale exercitării competenţelor transferate după intrarea în vigoare a legii sectoriale.

Guvernul, ministerele şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale asigură, în colaborare cu structurile asociative ale autorităţilor administraţiei publice locale, corelarea pe termen lung între responsabilităţile transferate şi resursele aferente, astfel încât să acopere variaţiile de cost în furnizarea serviciilor publice şi de utilitate publică descentralizate

În procesul complex al descentralizării în administraţia publică, legea stabileşte necesitatea existenţei unor *standarde de cost şi de calitate* în furnizarea serviciilor publice descentralizate, *capacitatea administrativă* a unităţilor administrativ-teritoriale, precum şi *categoriile de competenţe* ale autorităţilor administraţiei publice locale.

Astfel, prin lege se instituie obligaţia Guvernului, a ministerelor şi a celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale de a *stabili standarde de cost*[1] pentru finanţarea unor servicii publice şi de utilitate publică descentralizate şi *standarde de calitate*[2] aferente asigurării furnizării acestora de către autorităţile administraţiei publice locale. Actualizarea standardelor de cost şi a standardelor de calitate se face în colaborare cu structurile asociative ale autorităţilor administraţiei publice locale sub coordonarea Ministerului Dezvoltării Regionale, Administraţiei Publice şi Fondurilor Europene.

---

[1] *Standardele de cost* reprezintă costurile normative utilizate pentru determinarea cuantumului resurselor alocate bugetelor locale în vederea furnizării unui serviciu public şi de utilitate publică la un anumit nivel de calitate [art. 2 lit. q) din Legea nr. 196/2006].

[2] *Standardele de calitate* reprezintă ansamblul normativelor de calitate în furnizarea unui serviciu public şi de utilitate publică, stabilite prin acte normative [art. 2 lit. p) din Legea nr. 196/2006].

Standardele de cost şi de calitate se aprobă prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministerelor sau a celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale şi cu avizul Ministerului Dezvoltării Regionale şi Administrației Publice, al Comitetului tehnic interministerial pentru descentralizare şi al Comitetului pentru finanțe publice locale. Hotărârile Guvernului privind actualizarea periodică a standardelor de cost şi de calitate stau la baza determinării şi alocării sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, iar autoritățile administrației publice locale sunt responsabile pentru îndeplinirea standardelor de calitate şi de cost în furnizarea serviciilor publice şi de utilitate publică descentralizate.

Autoritățile administrației publice locale sunt responsabile pentru respectarea aplicării standardelor de calitate şi de cost în furnizarea serviciilor publice şi de utilitate publică descentralizate. Aceste autorități pot creşte nivelul de calitate şi de cost doar pe baza veniturilor proprii.

În furnizarea serviciilor publice descentralizate, autoritățile administrației publice locale sunt obligate să asigure aplicarea standardelor de calitate şi să asigure finanțarea serviciilor publice locale cel puțin la nivelul standardelor de cost stabilite în condițiile legii.

Referitor la *capacitatea administrativă* a unităților administrativ-teritoriale, Legea-cadru a descentralizării prevede că în cadrul proceselor de transfer al competențelor către autoritățile administrației publice locale de la nivelul comunelor şi oraşelor, ministerele sau organele de specialitate ale administrației publice centrale pot clasifica unitățile administrativ-teritoriale *în două categorii* în funcție de capacitatea administrativă a acestora:

a) *categoria I,* din care fac parte unitățile administrativ-teritoriale care *au capacitatea* administrativă necesară realizării competențelor transferate. Autoritățile administrației publice locale din cadrul acestor unități administrativ-teritoriale pot exercita pe deplin şi imediat competențele transferate, în condiții de eficiență;

b) *categoria a II-a,* din care fac parte unitățile administrativ-teritoriale care *nu au capacitatea* administrativă necesară realizării competențelor transferate. Autoritățile administrației publice locale din cadrul acestor unități administrativ-teritoriale nu pot exercita competențele transferate în condiții de eficiență.

Autoritățile administrației publice locale din unitățile administrativ-teritoriale care fac parte din categoria a II-a sunt excluse de la transferul competențelor până în momentul realizării capacității administrative necesare exercitării lor, în condițiile legii. Evaluarea capacității administrative a unității administrativ-teritoriale se face conform normelor metodologice de aplicare a Legii-cadru a descentralizării.

Ministerele şi celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, împreună cu Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice şi Fondurilor Europene şi structurile asociative ale autorităților administrației publice locale, au obligația să stabilească, în cadrul legislației sectoriale aferente, criteriile de evaluare a capacității administrative, încadrarea unităților administrativ-teritoriale în cele două categorii, precum şi condițiile în care se realizează transferul de competențe.

În situațiile în care ministerele, respectiv organele de specialitate ale administrației publice centrale, după caz, împreună cu Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice şi Fondurilor Europene, constată lipsa capacității administrative a unei comune sau, după caz, a unui oraş sau municipiu pentru exercitarea în condiții de eficiență a competențelor

transferate, competențele respective se transferă autorităților administrației publice locale de la nivelul județului pe a cărui rază se află unitatea administrativ-teritorială în cauză.

În situațiile în care aceste organe, împreună cu Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene, constată lipsa capacității administrative a unui județ pentru exercitarea în condiții de eficiență a competențelor transferate, competențele respective, precum și resursele aferente, după caz, se transferă ministerului de resort.

În cazurile de mai sus, transferul competențelor se realizează pe durată determinată, până în momentul realizării capacității administrative necesare a unității administrativ-teritoriale în cauză, iar constatarea realizării capacității administrative a respectivelor unități administrativ-teritoriale se face de către ministerele, respectiv organele de specialitate ale administrației publice centrale, după caz, împreună cu Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene.

Referitor la *competențele* autorităților administrației publice locale, amintim că legea prevede că în vederea asigurării serviciilor publice de interes local, autoritățile administrației publice locale exercită, în condițiile legii, competențe exclusive, competențe partajate și competențe delegate.

Ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, în cadrul actelor normative, clasifică competențele ce urmează a fi descentralizate.

Potrivit legii, **competențele exclusive** sunt competențele atribuite prin lege autorităților administrației publice locale de realizarea cărora acestea sunt responsabile.

În exercitarea competențelor exclusive, autoritățile administrației publice locale au dreptul de decizie și dispun de resursele și mijloacele necesare realizării acestora, cu respectarea normelor legale în vigoare.

Autoritățile administrației publice locale de la *nivelul comunelor și orașelor* exercită competențe exclusive privind:

a) administrarea domeniului public și privat al comunei sau orașului;
b) administrarea infrastructurii de transport rutier de interes local;
c) administrarea instituțiilor de cultură de interes local;
d) administrarea unităților sanitare publice de interes local;
e) alimentarea cu apă;
f) canalizarea și epurarea apelor uzate și pluviale;
g) iluminatul public;
h) salubrizarea;
i) serviciile de asistență socială cu caracter primar pentru protecția copilului și pentru persoane vârstnice;
j) serviciile de asistență socială cu caracter primar și specializate pentru victimele violenței în familie;
k) asistența medicală comunitară;
l) asistența medicală acordată în unele unități sanitare cu paturi;
m) transportul public local de călători;
n) emiterea unor avize/autorizații;
o) alte competențe stabilite potrivit legii.

Autoritățile administrației publice locale de la *nivelul județului* exercită competențe exclusive privind:

a) administrarea aeroporturilor de interes local;
b) administrarea domeniului public și privat al județului;

c) administrarea instituțiilor de cultură de interes județean;

d) administrarea unităților sanitare publice de interes județean;

e) serviciile de asistență socială cu caracter primar și specializate pentru victimele violenței în familie;

f) emiterea unor avize/autorizații;

g) asistența medicală acordată în unele unități sanitare cu paturi;

h) alte competențe stabilite potrivit legii.

Competențele partajate sunt, potrivit legii, competențele exercitate de către autoritățile administrației publice locale, împreună cu alte niveluri ale administrației publice (județean sau central), cu o separare clară a finanțării și a puterii de decizie pentru fiecare responsabil în parte.

În exercitarea competențelor partajate, autoritățile administrației publice locale de la nivelul comunelor și orașelor colaborează cu autoritățile administrației publice de la nivel central sau județean, după caz, în condițiile stabilite prin lege, iar autoritățile administrației publice locale de la nivelul județului colaborează cu autoritățile administrației publice de la nivel central, în condițiile stabilite prin lege.

Autoritățile administrației publice locale de la *nivelul comunelor și orașelor* exercită competențe partajate cu autoritățile administrației publice *centrale* privind:

a) alimentarea cu energie termică produsă în sistem centralizat;

b) construirea de locuințe sociale și pentru tineret;

c) învățământul preuniversitar de stat, cu excepția învățământului special;

d) ordinea și siguranța publică;

e) acordarea unor ajutoare sociale persoanelor aflate în dificultate;

f) prevenirea și gestionarea situațiilor de urgență la nivel local;

g) serviciile de asistență medico-socială adresate persoanelor cu probleme sociale;

h) serviciile de asistență socială cu caracter primar pentru persoane cu dizabilități;

i) serviciile sociale pentru persoanele vârstnice;

j) serviciile publice comunitare pentru evidența persoanelor;

k) administrarea infrastructurii de transport rutier de interes local la nivelul comunelor;

l) finanțarea cheltuielilor de personal aferente medicilor și asistenților medicali, precum și cheltuielile cu medicamente și materiale sanitare din unitățile de asistență medico-socială;

m) amenajarea teritoriului și urbanism;

n) alte competențe stabilite potrivit legii.

Autoritățile administrației publice de la *nivelul comunelor și orașelor* exercită competențe partajate cu autoritățile administrației publice de la *nivelul județelor*, în cazul furnizării unor servicii de utilități publice prin intermediul operatorilor regionali.

Autoritățile administrației publice de la *nivelul județelor* exercită competențe partajate cu autoritățile de la nivelul administrației publice *centrale* privind:

a) administrarea infrastructurii de transport rutier de interes județean;

b) învățământul special;

c) serviciile de asistență medico-socială adresate persoanelor cu probleme sociale;

d) serviciile de asistență socială cu caracter primar și specializate pentru protecția copilului;

e) serviciile de asistență socială specializate pentru persoane cu dizabilități;

f) serviciile sociale pentru persoanele vârstnice;

g) serviciile publice comunitare pentru evidența persoanelor;

h) consultanță agricolă, la nivelul județului;

i) finanțarea cheltuielilor de personal aferente medicilor și asistenților medicali, precum și cheltuielile cu medicamente și materiale sanitare din unitățile de asistență medico-socială;

j) alte competențe stabilite potrivit legii.

Competențele delegate sunt competențele atribuite prin lege autorităților administrației publice locale, împreună cu resursele financiare corespunzătoare, de către autoritățile publice centrale, pentru a le exercita în numele și în limitele stabilite de către acestea.

Autoritățile administrației publice locale exercită competențe delegate de către autoritățile administrației publice centrale privind plata unor alocații și a unor indemnizații pentru copii și adulți cu dizabilități.

Autoritățile administrației publice locale exercită și alte competențe, potrivit legii.

Referitor la *cadrul instituțional* în care se desfășoară procesul de descentralizare, legea prevede că Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației și Fondurilor Europene, avizează, potrivit legii, inițiativele și proiectele de acte normative privind descentralizarea administrativă și financiară, elaborate de ministere, respectiv de celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și sprijină fundamentarea și implementarea politicii de descentralizare a Guvernului prin:

a) elaborarea strategiei și a politicilor generale de descentralizare;

b) coordonarea tehnică și monitorizarea procesului de descentralizare;

c) elaborarea politicii de descentralizare financiară și fiscală, în colaborare cu Ministerul Finanțelor Publice;

d) furnizarea de expertiză și asistență tehnică de specialitate ministerelor și celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, în vederea elaborării și implementării strategiilor de descentralizare sectorială;

e) colectarea și gestionarea, în colaborare cu Ministerul Finanțelor Publice, cu alte ministere și cu celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, cu autoritățile administrației publice locale, precum și cu alte autorități și instituții publice, a datelor statistice necesare fundamentării și estimării impactului politicilor de descentralizare;

f) avizarea standardelor de cost și de calitate corespunzătoare anumitor servicii publice și de utilitate publică descentralizate elaborate, respectiv, actualizate de ministere, celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale în colaborare cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale;

g) monitorizarea îndeplinirii de către autoritățile administrației publice locale a standardelor de calitate în furnizarea serviciilor publice și de utilitate publică descentralizate.

Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene are competența să gestioneze programe naționale de dezvoltare adresate unităților administrativ-teritoriale, în vederea stimulării asocierii acestora, în condițiile Legii nr. 215/2001, precum și a creșterii capacității administrative a acestora. Programele naționale de dezvoltare sunt finanțate anual din bugetul de stat sau din alte surse. legal constituite prin bugetul Ministerului Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene.

Pentru coordonarea generală a procesului de descentralizare este înființat *Comitetul tehnic interministerial pentru descentralizare,* condus de ministrul dezvoltării regionale, administrației publice și fondurilor europene, în calitate de coordonator al reformei administrației publice.

La nivelul ministerelor şi al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale se constituie *grupuri de lucru pentru descentralizarea competențelor.*

Comitetul pentru finanțe publice locale, constituit în condițiile legii finanțelor publice locale, structură de tip partenerial, fără personalitate juridică, are rol consultativ în elaborarea şi implementarea politicilor de descentralizare financiară şi fiscală.

Pornind de la dispozițiile Legii-cadru privind descentralizarea, putem concretiza că elementele specifice descentralizării administrative care caracterizează în prezent administrația publică în România sunt următoarele:

1. rezolvarea problemelor locale care interesează comuna, oraşul sau județul *este dată în competența autorităților administrației publice locale*, acestea având o competență materială generală în unitatea administrativ-teritorială, precum şi dreptul şi obligația de a rezolva, în limitele legii, problemele care interesează colectivitatea respectivă;

2. persoanele care compun autoritățile administrației publice locale – consilierii locali şi consilierii județeni, precum şi primarii şi președinții consiliilor județene – *sunt aleşi* de colectivitatea locală, iar funcționarii publici sunt *numiți* de către aceste autorități;

3. între autoritățile administrației publice locale şi autoritățile administrației publice centrale *nu există raporturi de subordonare;*

4. în relațiile dintre consiliul local şi consiliul județean, pe de o parte, precum şi între consiliul local şi primar, pe de altă parte, *nu există raporturi de subordonare;*

5. autoritățile administrației publice centrale nu au posibilitatea de a anula actele, chiar şi cele nelegale, ale autorităților administrației publice locale alese, ci *exercită doar un control de tutelă administrativă* asupra acestora.

Autoritatea împuternicită să exercite un astfel de control este prefectul, ca reprezentant al Guvernului pe plan local, care are rolul de a veghea ca activitatea autorităților administrației publice locale să se desfăşoare conform legii. El nu poate anula un act adoptat sau emis de autoritățile administrației publice locale, ci poate solicita acest lucru instanței de contencios administrativ competente;

6. fiecare dintre unitățile administrativ-teritoriale – comună, oraş, județ, *dispune de un patrimoniu*, distinct de cel al statului, şi de un *buget propriu*, pe care le gestionează în condițiile legii, în vederea satisfacerii intereselor şi trebuințelor colectivităților locale.

În esență, gradul descentralizării administrative depinde de:

a) numărul serviciilor publice date în competența autorităților administrației publice locale alese. Cu cât numărul acestor servicii publice va fi mai mare, cu atât va fi mai mare şi descentralizarea, şi invers, cu cât numărul acestor servicii publice va fi mai mic, cu atât şi descentralizarea este mai redusă;

b) modul în care sunt alese autoritățile administrației publice locale. Aceste autorități pot fi alese prin vot universal şi direct, aspect caracteristic unei autentice descentralizări, sau pot fi alese prin vot indirect, caz în care descentralizarea este mai redusă. În cazul în care autoritățile administrației publice locale sunt alese, poate exista condiția ca ele să fie confirmate de autoritățile centrale, situație în care descentralizarea suferă o anumită îngrădire.

De asemenea, dacă autoritatea centrală are şi dreptul de a dizolva, demite, suspenda, sancționa autoritățile administrației publice locale, nu mai poate fi vorba de o descentralizare.

c) forma în care se exercită controlul efectuat de autoritatea centrală. Astfel, când controlul privește numai legalitatea actelor administrative emise de autoritățile administrației publice locale, fără însă a dispune și anularea lor, se recunoaște existența unei descentralizări efective, față de situația în care acest control privește și oportunitatea actelor, putându-se interveni și asupra lor.

Descentralizarea administrativă are atât avantaje, cât și dezavantaje. Cele mai importante *avantaje* pot fi rezumate la următoarele:

– într-un regim de descentralizare administrativă se pot rezolva în condiții mai bune interesele locale, autoritățile alese cunoscând prioritățile și perspectivele de dezvoltare ale unității administrativ-teritoriale și necesitățile colectivității locale;

– măsurile și deciziile pot fi luate mai operativ de către autoritățile administrației publice locale, întrucât acestea nu mai sunt nevoite să aștepte aprobări, în acest sens, de la centru;

– într-un regim de descentralizare, resursele materiale și financiare și chiar și forța de muncă pot fi folosite cu mai mare eficiență și pot să răspundă unor nevoi prioritare, pe care autoritățile administrației publice locale le cunosc și „le simt" mai bine decât autoritățile centrale;

– participarea directă a locuitorilor la alegerea autorităților administrației publice locale le accentuează spiritul de responsabilitate și inițiativă pentru viața publică a „cetății" și îi determină să găsească ei înșiși soluții la problemele cu care se confruntă colectivitatea.

Dacă ne referim la *dezavantajele* descentralizării administrative, acestea sunt, în principal, următoarele:

– într-un regim puternic descentralizat, acțiunea puterii centrale este mult îngreunată și limitată;

– alegerea autorităților descentralizate, sublinia profesorul Tarangul, „introduce în administrația locală politica de partid, care acaparează și viciază totul. Lipsa de competență și de răspundere, demagogia și servilismul sunt unele din cele mai mari inconveniente ale acestui mod de recrutare a autorităților descentralizate";

– uneori, în localitățile mici este greu de găsit specialiști, care să poată gira serviciile publice pe care descentralizarea o conferă autorităților administrației publice locale;

– în ceea ce privește patrimoniul și finanțele unităților administrativ-teritoriale, descentralizarea permite autorităților administrației publice locale gestionarea acestora în mod autonom, fapt ce poate îngreuna realizarea unui control eficient asupra utilizării banului public.

Potrivit dispozițiilor art. 123 alin. (5) din Constituție, prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal.

Dispoziții asemănătoare se regăsesc și în Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, fără însă ca un asemenea regim administrativ să fie denumit în mod expres tutelă administrativă.

Aceste aspecte vor fi analizate în capitolul rezervat contenciosului administrativ.

4.2. Principiul autonomiei locale

În conformitate cu prevederile art. 3 alin. (1) din Legea administrației publice locale, prin *autonomie locală* se înțelege *dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii.*

Definiția are în vedere conceptul de autonomie locală, astfel cum acesta este prevăzut de art. 3 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, ratificată de România prin Legea nr. 199/1997[1].

Acest document european recunoaşte, totodată, necesitatea exercitării unui control administrativ din partea statului asupra activității autorităților administrației publice locale, care nu poate fi exercitat decât în formele și în cazurile prevăzute de Constituție sau de lege și care nu trebuie să privească, în mod normal, decât asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale.

Conținutul acestui principiu și valențele sale complexe rezultă din ansamblul reglementărilor cuprinse în dispozițiile legii și reprezintă chintesența întregii activități de administrație publică din unitățile administrativ-teritoriale. Înțelegerea corectă a acestui principiu prezintă importanță deosebită pe planul acțiunilor practice și evită accentuarea și absolutizarea lui, pentru a nu îl face sinonim cu „independența" autorităților administrației publice locale ori cu așa-numita „autoguvernare".

Autonomia locală nu înseamnă dreptul unei colectivități de a se guverna singură în orice problemă, fără a ține seama de lege, de raporturile cu colectivități similare sau cu cele situate la niveluri superioare.

Colectivitățile locale sunt integrate teritorial și juridic statului suveran, care le asigură autonomia necesară gestionării treburilor lor specifice, dar numai în măsura în care aceasta se integrează în ordinea juridică a statului.

Statul român recunoaşte prin dispozițiile constituționale și prin cele ale Legii administrației publice locale că, în interiorul lor, colectivitățile locale se administrează prin aleși locali și prin forțe proprii, dar cu respectarea legalității și sub controlul de tutelă administrativă al autorităților statale.

Principiul autonomiei locale nu este numai un concept teoretic și nu are un conținut abstract. Fundamentul economic al autonomiei locale îl reprezintă sfera patrimonială pe care autoritățile locale o gestionează, în condițiile legii, ca un autentic proprietar. Unitățile administrativ-teritoriale au în proprietate bunuri și mijloace financiare care sunt utilizate în conformitate cu interesele colectivităților locale. Acest patrimoniu reprezintă atât surse pentru colectivitățile locale, cât și mijloace de garantare a creditelor de care acestea au nevoie pentru realizarea unor obiective economico-sociale absolut necesare locuitorilor, dar care nu pot fi realizate cu resurse financiare proprii.

Autonomia locală privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului, după caz. Competențele și atribuțiile autorităților administrației publice locale se stabilesc numai prin lege.

---

[1] Legea nr. 199/1997 publicată în M. Of. nr. 331 din 26 noiembrie 1997. România a ratificat Carta Europeană a Autonomiei Locale, cu excepția art. 7 par. 2 din acest instrument juridic european. Totodată, prin această lege, România a declarat că prin noțiunea *autoritate regională*, prevăzută la art. 4 par. 4 și 5 din Carta Europeană, se înțelege, potrivit legislației sale în vigoare, autoritatea județeană a administrației publice locale.

În conformitate cu prevederile art. 4 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, autonomia locală ***este numai administrativă şi financiară***, fiind exercitată pe baza şi în limitele prevăzute de lege.

Faptul că dispoziţiile legale sus-menţionate precizează natura juridică a autonomiei locale este de natură a elimina orice tendinţă sau acţiune de a denatura înţelesul şi conţinutul corect al acestui principiu. Potrivit legii, nu poate exista autonomie locală pe baza altor criterii, cum ar fi: criteriile etnice, lingvistice, teritoriale (regionale) etc.

În cadrul politicii economice naţionale, comunele, oraşele, municipiile şi judeţele au dreptul la resurse financiare proprii, pe care autorităţile administraţiei publice locale le stabilesc, le administrează şi le utilizează pentru îndeplinirea competenţelor şi atribuţiilor ce le revin, în condiţiile legii.

În scopul asigurării autonomiei locale, autorităţile administraţiei publice locale au dreptul să instituie şi să perceapă impozite şi taxe locale, să elaboreze şi să aprobe bugetele locale ale comunelor, oraşelor, municipiilor şi judeţelor, în condiţiile legii.

Aceste dispoziţii confirmă afirmarea principiului autonomiei locale într-un domeniu important – finanţele publice – care constituie un element de bază al suportului material prin care se asigură realizarea autonomiei locale.

Autonomia locală conferă autorităţilor administraţiei publice locale dreptul ca, în limitele legii, să aibă iniţiative în toate domeniile, cu excepţia celor care sunt date în mod expres în competenţa altor autorităţi publice.

Acest drept se exercită de consiliile locale şi primari, precum şi de consiliile judeţene, autorităţi ale administraţiei publice locale alese prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, pe baza scrutinului de listă şi a scrutinului uninominal, precum şi a candidaturilor independente.

Raporturile dintre autorităţile administraţiei publice locale din comune şi oraşe şi autorităţile administraţiei publice de la nivel judeţean se bazează pe principiile autonomiei, legalităţii, responsabilităţii, cooperării şi solidarităţii în rezolvarea problemelor întregului judeţ.

Autorităţile administraţiei publice centrale nu pot stabili sau impune niciun fel de responsabilităţi autorităţilor administraţiei publice locale în procesul de descentralizare fără asigurarea mijloacelor financiare corespunzătoare pentru realizarea respectivelor responsabilităţi.

Legea obligă autorităţile administraţiei publice centrale să consulte, înainte de adoptarea oricărei decizii, structurile asociative ale autorităţilor administraţiei publice locale, în toate problemele care le privesc în mod direct. Structurile asociative ale autorităţilor administraţiei publice locale sunt:

a) Asociaţia Comunelor din România;
b) Asociaţia Oraşelor din România;
c) Asociaţia Municipiilor din România;
d) Uniunea Naţională a Consiliilor Judeţene din România;
e) alte forme asociative de interes general, constituite potrivit legii.

Conform Legii nr. 215/2001, două sau mai multe unităţi administrativ-teritoriale au dreptul ca, în limitele competenţelor autorităţilor lor deliberative şi executive, să coopereze şi să se asocieze, în condiţiile legii, formând asociaţii de dezvoltare intercomunitară, cu personalitate juridică, de drept privat şi de utilitate publică. Prin derogare de la prevederile

O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații[1], asociațiile de dezvoltare intercomunitară sunt de utilitate publică, prin efectul Legii administrației publice locale.

Legea recunoaște dreptul unităților administrativ-teritoriale ca, în limitele competențelor autorităților lor deliberative și executive, să coopereze și să se asocieze și cu unități administrativ-teritoriale din străinătate, în condițiile legii, prin hotărâri ale consiliilor locale sau consiliilor județene, după caz.

De asemenea, pentru protecția și promovarea intereselor lor comune, unitățile administrativ-teritoriale au dreptul de a adera la asociații naționale și internaționale, în condițiile legii.

Unitățile administrativ-teritoriale pot încheia între ele acorduri și pot participa, inclusiv prin alocare de fonduri, la inițierea și la realizarea unor programe de dezvoltare zonală sau regională, în baza hotărârilor adoptate de consiliile locale ori județene, după caz, în condițiile legii.

Unitățile administrativ-teritoriale limitrofe zonelor de frontieră pot încheia între ele, în condițiile legii, înțelegeri de cooperare transfrontalieră cu structuri similare din statele vecine.

Prin înțelegerile de cooperare transfrontalieră pot fi create și pe teritoriul României organisme care să aibă, potrivit dreptului intern, personalitate juridică. Aceste organisme nu au însă, în sensul Legii administrației publice locale, competențe administrativ-teritoriale.

Unitățile administrativ-teritoriale care au încheiat înțelegeri de cooperare transfrontalieră au dreptul să participe în alte state la organismele create prin respectivele înțelegeri, în limita competențelor ce le revin, potrivit legii.

Inițiativa unităților administrativ-teritoriale de a coopera și de a se asocia cu unități administrativ-teritoriale din străinătate, precum și de a adera la o asociație internațională a unităților administrativ-teritoriale trebuie comunicată Ministerului Afacerilor Externe și Ministerului Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene.

Proiectele de înțelegeri de cooperare pe care unitățile administrativ-teritoriale intenționează să le încheie cu unități administrativ-teritoriale din alte țări trebuie transmise spre avizare Ministerului Afacerilor Externe, prin primari, respectiv președinții consiliilor județene, înainte de supunerea lor spre adoptare de către consiliile locale sau consiliile județene, după caz.

Ministerul Afacerilor Externe trebuie să emită avizul în termen de 30 de zile de la primirea solicitării, în caz contrar se va considera că nu sunt obiecții și proiectul respectiv poate fi supus spre aprobare consiliului local sau consiliului județean interesat.

Cu privire la exercitarea drepturilor de către cetățenii aparținând minorităților naționale, ca expresie a autonomiei locale, dar și a caracterului democratic al statului, în concordanță cu standardele europene, în urma revizuirii Constituției din anul 2003 a fost consacrat expres în Legea fundamentală dreptul cetățenilor români ce aparțin unei minorități naționale care are în unitatea administrativ-teritorială respectivă o pondere semnificativă, de a folosi în scris sau oral, în relațiile cu autoritățile locale, limba maternă.

Legea nr. 215/2001 prevede în art. 19 că în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând minorităților naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor,

[1] O.G. nr. 26/2000 publicată în M. Of. nr. 39 din 31 ianuarie 2000, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 246/2005, cu modificările și completările ulterioare.

autoritățile administrației publice locale vor asigura folosirea, în raporturile cu aceștia, și a limbii materne în conformitate cu prevederile Constituției și ale convențiilor internaționale la care România este parte. În aceste condiții, rezultă că dispozițiile din Legea administrației publice locale definesc noțiunea constituțională de „pondere semnificativă" atunci când se referă la procentul de peste 20% al cetățenilor aparținând minorităților naționale.

4.3. Principiul deconcentrării serviciilor publice

Principiul deconcentrării serviciilor publice este un concept nou, întrucât el nu a fost prevăzut nici de Constituție, în forma sa inițială din anul 1991, nici de altă normă juridică adoptată ulterior. Acesta a fost introdus în Legea fundamentală ca urmare a revizuirii, regăsindu-se în prezent în legislația multor țări europene.

Dispozițiile art. 120 din Constituție enumeră principiul deconcentrării serviciilor publice după principiul descentralizării și al autonomiei locale, ceea ce evidențiază că serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale sunt legate structural și organic de administrația statului, nu de autoritățile administrației publice locale.

Potrivit Legii-cadru a descentralizării, *deconcentrarea* este definită ca fiind *redistribuirea de competențe administrative și financiare de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale către propriile structuri de specialitate din teritoriu.*

Titularul respectivelor atribuții este ministerul, deoarece activitățile pe care acesta le exercită reprezintă atributul statului, ele exprimând un interes național general la care acesta nu poate renunța. Rolul serviciilor deconcentrate este tocmai acela de a asigura strategia Guvernului într-un domeniu sau altul de activitate, prin realizarea atribuțiilor specifice ce aparțin unor ministere la nivel local.

În cazul deconcentrării, serviciile publice organizate pe plan local rămân parte integrantă a sistemului ierarhiei centrale. Deciziile date în competența acestor servicii publice sunt luate sub puterea ierarhică a autorității centrale. Autoritatea centrală poate să dea serviciului deconcentrat ordine și instrucțiuni cu privire la deciziile pe care să le ia, având și dreptul de control asupra actelor emise de acesta.

Principiul deconcentrării serviciilor publice poate fi sistematizat în următoarele:

– din punct de vedere organizatoric, aceste servicii sunt încorporate organic în structura ministerelor, deci în administrația statului, ele desfășurându-și activitatea nu la centru, ci într-o unitate administrativ-teritorială, adică „deconcentrat";

– baza materială și financiară se asigură prin ministerul de resort, iar personalul acestora se încadrează în numărul maxim de posturi aprobat ministerului;

– conducătorii serviciilor publice deconcentrate sunt numiți și eliberați din funcție de către miniștri;

– actele emise de conducătorii serviciilor publice deconcentrate pot fi controlate și anulate numai de către miniștrii cărora li se subordonează, în cadrul controlului ierarhic, nici prefectul, nici autoritățile administrației publice locale neavând această competență.

De altfel, toate aceste aspecte sunt reglementate de art. 44 alin. (1) din Legea nr. 90/2003, potrivit căruia înființarea sau desființarea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale de specialitate din unitățile administrativ-teritoriale, obiectul de

activitate, structura organizatorică, numărul și încadrarea personalului, criteriile de constituire a compartimentelor și funcțiile de conducere ale acestora se aprobă prin ordin al ministrului, respectiv al conducătorului organului de specialitate în subordinea căruia aceste servicii sau organe își desfășoară activitatea.

Deconcentrarea nu poate fi confundată cu descentralizarea, deoarece fiecare dintre ele au conținuturi distincte, deși ambele sunt specifice statului de drept. Astfel, în timp ce *deconcentrarea* are în vedere serviciile publice ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale organizate în unitățile administrativ-teritoriale, *descentralizarea* presupune, așa cum s-a arătat, rezolvarea problemelor locale de către autorități alese de colectivitățile locale, care nu se subordonează ierarhic autorităților centrale și ale căror acte nu pot fi anulate decât de către autorități din sfera puterii judecătorești.

Deconcentrarea constituie un regim juridic administrativ care se situează între centralizarea administrativă și descentralizarea administrativă, fiind o centralizare atenuată sau o slabă descentralizare. Ceea ce o apropie de centralizare este faptul că titularii serviciilor deconcentrate organizate în plan local nu sunt aleși de colectivitățile locale, ci sunt numiți de la centru. Ceea ce o apropie de descentralizare este faptul că titularii acestor servicii, deși numiți de la centru, au competența să rezolve ei problemele locale, fără să le mai înainteze, în acest scop, șefului ierarhic, rămânând însă supuși controlului acestuia și obligați să se conformeze actelor superiorului lor.

4.4. Principiul eligibilității autorităților administrației publice locale

Acest principiu nu este formulat în mod expres de dispozițiile art. 120 din Constituție referitoare la principiile de bază ale administrației publice locale, însă art. 121 din Legea fundamentală prevede în alin. (1) că autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia în comune și orașe sunt consiliile locale *alese* și primarii *aleși*, în condițiile legii, iar despre consiliile județene, art. 122 alin. (2) statuează că sunt *alese* și că funcționează în condițiile legii.

Legea administrației publice locale prevede în art. 25 că *aleșii locali* sunt primarul, consilierii locali, consilierii județeni și președintele consiliului județean.

Eligibilitatea acestor autorități are o semnificație politică și socială cu totul specială, care derivă în primul rând, din natura juridică a acestora. Ele nu sunt autorități ale statului care să exercite vreuna dintre puterile statale. Menirea lor este numai de a gestiona și rezolva problemele unităților administrativ-teritoriale în care sunt alese, în interesul colectivităților locale. Puterea lor nu derivă din puterea statului, ci din aceea a alegătorilor, pe care îi reprezintă, acționând în numele lor.

Desigur că acțiunile acestor autorități reprezentative alese, pentru a produce efecte juridice, trebuie să fie recunoscute de stat, ca reprezentant al întregii națiuni, recunoaștere care înseamnă, în fapt și în drept, încadrarea lor în ordinea juridică a statului, dar numai în condițiile în care alegerea s-a făcut potrivit legii, iar acțiunile acestor autorități sunt în conformitate cu dispozițiile legale. Această recunoaștere a autorităților administrației publice locale din partea statului asigură îmbinarea intereselor generale ale națiunii cu interesele concrete ale colectivităților locale.

4.5. Principiul legalităţii

Ca şi principiul eligibilităţii autorităţilor administraţiei publice locale şi principiul consultării cetăţenilor în soluţionarea problemelor locale de interes deosebit, nici principiul legalităţii nu este formulat în mod expres de dispoziţiile art. 120 din Constituţie. Pornind însă, de la prevederile art. 1 alin. (1) din Constituţie, potrivit cărora în România, respectarea Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor este obligatorie, rezultă că principiul legalităţii este un principiu constituţional, aplicabil în toate domeniile de activitate, fiind obligatoriu atât pentru autorităţile şi instituţiile publice, pentru celelalte persoane juridice de drept public şi privat, cât şi pentru cetăţeni.

Aplicat la administraţia publică locală, acest principiu îmbracă toate aspectele organizatorice şi funcţionale prin care se înfăptuieşte administraţia publică în unităţile administrativ-teritoriale. Principiul legalităţii impune consacrarea numai prin normă cu putere de lege a structurilor organizatorice care au calitatea de autorităţi ale administraţiei publice locale. De asemenea, tot prin lege se stabilesc componenţa, alegerea şi constituirea lor, atribuţiile, funcţionarea şi activitatea acestora, respectiv actele pe care le adoptă, relaţiile lor cu alte autorităţi publice sau cu alte structuri organizatorice din ţară şi străinătate.

Principiul legalităţii presupune deci, ca toate aceste elemente să fie în strictă conformitate, în primul rând, cu prevederile constituţionale, dar şi cu cele ale legilor şi celorlalte acte normative date în baza şi în executarea legii. Nerespectarea acestor dispoziţii înseamnă încălcarea acestui principiu şi atrage consecinţe juridice deosebite.

De asemenea, potrivit acestui principiu, autorităţile administraţiei publice locale nu pot avea decât competenţele şi atribuţiile care le sunt conferite prin lege, autoextinderea lor prin invocarea autonomiei locale situându-se în afara conţinutului principiului legalităţii.

În aceleaşi cerinţe şi exigenţe ale principiului legalităţii trebuie să se încadreze şi modalitatea de organizare şi desfăşurare a formelor de lucru ale autorităţilor administraţiei publice locale şi a procedurilor de dezbatere şi adoptare a actelor juridice, precum şi de conlucrare şi colaborare cu alte autorităţi sau structuri similare din ţară şi străinătate.

În acest sens, normele referitoare la modul în care sunt organizate şi funcţionează fiecare dintre autorităţile administraţiei publice locale se regăsesc în cuprinsul Legii administraţiei publice locale, dând expresie atât principiului autonomiei locale, cât şi principiului legalităţii.

Garantarea respectării acestui principiu este asigurată prin consacrarea la nivel de lege a răspunderii juridice şi aplicarea de sancţiuni membrilor autorităţilor administraţiei publice locale şi/sau funcţionarilor publici, atunci când conduita şi acţiunile lor nesocotesc normele imperative statuate prin Constituţie şi legi.

4.6. Principiul consultării cetăţenilor în soluţionarea problemelor locale de interes deosebit

Acest principiu îşi are esenţa în dispoziţiile art. 2 alin. (1) din Constituţie, care statuează că suveranitatea naţională aparţine poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice şi corecte, precum şi prin referendum.

Potrivit dispozițiilor Legii nr. 215/2001, autonomia locală exercitată prin intermediul autorităților administrației publice locale, alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, nu aduce atingere posibilității de a recurge la *consultarea* locuitorilor prin referendum sau prin orice altă formă de participare directă a cetățenilor la treburile publice, în condițiile legii.

Legea administrației publice locale recunoaște necesitatea de consultare a locuitorilor prin referendum, dispunând prin art. 22 obligativitatea organizării acestuia ori de câte ori se pune problema modificării limitelor teritoriale ale comunelor, orașelor și județelor.

Astfel, proiectele de lege sau propunerile legislative privind modificarea limitelor teritoriale ale comunelor, orașelor și județelor se înaintează Parlamentului spre adoptare *numai după consultarea* prealabilă a cetățenilor din unitățile administrativ-teritoriale respective, prin referendum. În acest caz organizarea referendumului este obligatorie.

De asemenea, instituția referendumului mai este prevăzută de Legea administrației publice locale și ca modalitate de dizolvare a consiliului local sau a consiliului județean, precum și pentru încetarea, înainte de termen, a mandatului de primar, atunci când acesta nesocotește interesele generale ale colectivității locale sau nu exercită atribuțiile care îi revin potrivit legii. Aspectele legate de dizolvarea consiliului local, precum și de încetarea, înainte de termen, a mandatului de primar ca urmare a referendumului local vor fi analizate în capitolele rezervate acestor autorități ale administrației publice locale.

Procedura de organizare și desfășurare a referendumului este prevăzută de Legea nr. 3/2000. Potrivit acestei legi, problemele de interes deosebit din unitățile administrativ-teritoriale pot fi supuse *aprobării* locuitorilor prin referendum local.

Referendumul local se poate organiza în toate satele și localitățile componente ale comunei sau orașului ori numai în unele dintre acestea. În cazul referendumului la nivel județean, acesta se poate desfășura în toate comunele și orașele din județ ori numai în unele dintre acestea, care sunt direct interesate.

Problemele supuse referendumului local se stabilesc de consiliile locale sau județene, după caz, la propunerea primarului, respectiv a președintelui consiliului județean.

În conformitate cu dispozițiile art. 16 din Legea nr. 3/2000, obiectul și data referendumului local se stabilesc și se aduc la cunoștință publică cu cel puțin 20 de zile înainte de ziua desfășurării, prin orice mijloace de informare în masă.

Cetățenii sunt chemați să se pronunțe prin „DA" sau „NU" asupra problemei supuse referendumului, decizând cu majoritatea voturilor valabil exprimate la nivelul unității administrativ-teritoriale respective.

Din analiza comparată a textelor din Legea administrației publice locale cu cele din cuprinsul Legii nr. 3/2000, rezultă că cele două acte normative nu sunt corelate sub aspect terminologic. Într-adevăr, în timp ce Legea nr. 215/2001 se referă la *consultarea* cetățenilor, Legea privind organizarea și desfășurarea referendumului are în vedere când *aprobarea* problemelor de interes deosebit din unitățile administrativ-teritoriale de către *locuitori*, când *consultarea cetățenilor* pentru modificarea limitelor teritoriale ale comunei, orașului sau județului.

În final, trebuie să subliniem că Legea administrației publice locale precizează în mod expres că aplicarea celor șase principii pe baza cărora se organizează și funcționează administrația publică locală nu poate aduce atingere caracterului de stat național, unitar și indivizibil al României. Această normă derivă chiar din conținutul art. 1 alin. (1) din

Constituție, care definește statul român, consacrându-i caracterul de stat *suveran*. Norma constituțională este de natură a creiona înțelegerea și aplicarea corectă a unor aspecte care privesc, în mod deosebit, principiul descentralizării și principiul autonomiei locale, dar și cel al legalității și al consultării locuitorilor în problemele de interes deosebit ale colectivității locale.

Oricât de dezvoltate ar fi descentralizarea și autonomia locală, acestea nu trebuie să afecteze nici suveranitatea statului, nici caracterul național și indivizibil al acestuia, statul fiind tocmai factorul care asigură și garantează autonomia locală, fiind interesat atât în rezolvarea interesului național, cât și a celui local, păstrându-le într-un echilibru optim și creând condiții corespunzătoare de conlucrare între autoritățile administrației publice centrale și locale, în scopul unei bune funcționări a societății în ansamblul ei.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul V

DISPOZIŢII COMUNE APLICABILE AUTORITĂŢILOR ADMINISTRAŢIEI PUBLICE LOCALE ŞI ALEŞILOR LOCALI

1. Alegerea autorităţilor administraţiei publice locale

Potrivit dispoziţiilor din Legea nr. 215/2001, autorităţile administraţiei publice prin care se realizează autonomia locală în comune, oraşe şi municipii sunt consiliile locale, comunale, orăşeneşti şi municipale, ca autorităţi deliberative, şi primarii, ca autorităţi executive. Asemenea autorităţi se pot constitui şi în subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor.

Consiliile locale şi primarii funcţionează ca autorităţi ale administraţiei publice locale şi rezolvă treburile publice din comune, oraşe şi municipii, în condiţiile legii.

În fiecare judeţ se constituie un consiliu judeţean, ca autoritate a administraţiei publice pentru coordonarea activităţii consiliilor comunale, orăşeneşti şi municipale, în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean. Consiliul judeţean este condus de un preşedinte.

Autorităţile administraţiei publice locale se aleg în condiţiile prevăzute de Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale, pentru modificarea Legii administraţiei publice locale nr. 215/2001, precum şi pentru modificarea şi completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali[1].

Consiliile locale, consiliile judeţene şi primarii se aleg prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat.

Consiliile locale şi consiliile judeţene se aleg pe circumscripţii electorale, *pe baza scrutinului de listă*, potrivit principiului reprezentării proporţionale.

Primarii comunelor, oraşelor, municipiilor, sectoarelor municipiului Bucureşti şi primarul general al municipiului Bucureşti se aleg pe circumscripţii electorale, prin *scrutin uninominal*.

Preşedinţii şi vicepreşedinţii consiliilor judeţene, precum şi viceprimarii se aleg prin *vot indirect*, de către consiliile judeţene, respectiv consiliile locale.

Data alegerilor se stabileşte prin hotărâre a Guvernului, cu cel puţin 75 de zile înaintea votării. Alegerile au loc într-o singură zi, care poate fi numai duminica.

Cetăţenii români exercită, în mod egal, drepturile electorale, fără privilegii şi fără discriminări.

Pentru alegerea consiliului local, a consiliului judeţean şi a primarului, fiecare alegător are dreptul la câte un singur vot. Au dreptul de a alege cetăţenii români care au împlinit vârsta de 18 ani, inclusiv cei care împlinesc această vârstă în ziua alegerilor.

Dreptul de vot se exercită numai în comuna, oraşul, municipiul sau subdiviziunea administrativ-teritorială a municipiului în care alegătorul îşi are domiciliul sau reşedinţa, după caz.

---

[1] Legea nr. 115/2015 publicată în M. Of. nr. 349 din 20 mai 2015.

La sectoarele municipiului Bucureşti pot candida şi pot fi alese persoane care au domiciliul în municipiul Bucureşti, indiferent de sector.

Au dreptul de a fi aleşi consilieri şi primari cetăţenii cu drept de vot care au împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de cel puţin 23 de ani, dacă nu le este interzisă asocierea în partide politice, potrivit art. 40 alin. (3) din Constituţie.

Cetăţenii Uniunii Europene[1] care au domiciliul sau reşedinţa în România au dreptul de a alege şi de a fi aleşi în aceleaşi condiţii ca şi cetăţenii români, cu îndeplinirea prevederilor prezentei legi.

Cetăţenii Uniunii Europene au dreptul de a fi aleşi în funcţia de primar, consilier local şi consilier judeţean.

Nu pot alege debilii sau alienaţii mintal, puşi sub interdicţie şi persoanele cărora li s-a interzis exercitarea dreptului de a alege, pe durata stabilită prin hotărâre judecătorească definitivă.

Nu pot fi aleşi cetăţenii care fac parte din categoriile prevăzute la art. 40 alin. (3) din Constituţie, persoanele care, potrivit legii, nu pot alege, precum şi persoanele cărora li s-a interzis, prin hotărâre judecătorească definitivă, exercitarea dreptului de a fi ales în autorităţile publice sau în orice alte funcţii publice.

Potrivit art. 120 din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului şi a Camerei Deputaţilor, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Autorităţii Electorale Permanente, „Prevederile prezentei legi privind corpul experţilor electorali, secţiile de votare, Registrul electoral şi listele electorale permanente se aplică în mod corespunzător alegerilor pentru Preşedintele României, alegerilor pentru autorităţile administraţiei publice locale, alegerilor pentru Parlamentul European, precum şi referendumurilor naţionale şi locale".

Întrucât aceste aspecte au fost prezentate în capitolul rezervat Preşedintelui României, ele nu vor mai fi reluate, la acest capitol urmând să fie abordate numai problemele specifice alegerilor autorităţilor administraţiei publice locale, astfel cum acestea sunt reglementate de prevederile Legii nr. 115/2015, în vigoare la data editării cursului.

Circumscripţiile electorale

Pentru alegerea consiliilor locale şi a primarilor, fiecare comună, oraş, municipiu şi subdiviziune administrativ-teritorială a municipiului constituie o circumscripţie electorală.

Pentru alegerea consiliilor judeţene şi a Consiliului General al Municipiului Bucureşti, fiecare judeţ, respectiv municipiul Bucureşti, constituie o circumscripţie electorală.

Numerotarea circumscripţiilor electorale judeţene şi a municipiului Bucureşti se face prin hotărâre a Guvernului.

Numerotarea circumscripţiilor electorale din fiecare judeţ, respectiv a circumscripţiilor electorale ale sectoarelor municipiului Bucureşti se face de către prefect, prin ordin, în termen de 3 zile de la stabilirea datei alegerilor.

Numerotarea se face începând cu municipiul reşedinţă de judeţ şi continuă cu celelalte municipii, oraşe şi comune, în ordinea alfabetică a fiecărei categorii de unităţi administrativ-teritoriale. Numărul circumscripţiei electorale se aduce la cunoştinţă alegătorilor de către primar.

---

[1] În sensul Legii nr. 115/2015, prin cetăţeni ai Uniunii Europene se înţelege cetăţenii statelor membre ale Uniunii Europene, altele decât România.

Listele electorale complementare

La alegerile pentru autoritățile administrației publice locale se utilizează liste electorale permanente, liste electorale complementare și liste electorale suplimentare.

Listele electorale permanente se întocmesc și se actualizează în conformitate cu prevederile Legii nr. 208/2015.

Listele electorale complementare au caracter permanent și îi cuprind pe toți cetățenii Uniunii Europene cu drept de vot care se află în evidențele Inspectoratului General pentru Imigrări și au domiciliul sau reședința în localitatea pentru care se întocmește lista.

Listele electorale complementare se întocmesc și se actualizează de primar, împreună cu formațiunile teritoriale ale Inspectoratului General pentru Imigrări. Acestea se întocmesc în două exemplare originale și se semnează de primar, de secretarul unității administrativ-teritoriale și de șeful formațiunii teritoriale a Inspectoratului General pentru Imigrări.

Primarul, împreună cu formațiunile teritoriale ale Inspectoratului General pentru Imigrări, actualizează listele electorale complementare până cel mai târziu cu 45 de zile înaintea zilei votării.

Persoanele care și-au pierdut drepturile electorale se radiază din lista electorală complementară, în temeiul comunicării făcute primarului de către instanța de judecată, în termen de 5 zile de la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești.

Listele electorale complementare cuprind în mod obligatoriu următoarele: numele și prenumele alegătorului, data și locul nașterii, statul membru de origine, adresa la care locuiește în România, numărul circumscripției electorale.

Cetățenii Uniunii Europene, ca și cetățenii români, au dreptul să verifice înscrierile făcute în listele electorale complementare. În acest scop, primarii aduc la cunoștința publică locul și intervalul orar când acestea pot fi verificate.

Întâmpinările împotriva omisiunilor, înscrierilor greșite sau oricăror erori din liste se fac în scris și se depun la primar, care este obligat să se pronunțe, în scris, în cel mult 3 zile de la data înregistrării întâmpinării. Împotriva soluției date de primar se poate face contestație în termen de 24 de ore de la comunicare. Contestația se soluționează în termen de cel mult 3 zile de la înregistrare, de către judecătoria în a cărei rază teritorială se află localitatea, hotărârea judecătorească fiind definitivă.

Primarii, împreună cu formațiunile teritoriale ale Inspectoratului General pentru Imigrări, realizează copii de pe listele electorale complementare. Acestea se semnează de primar, de secretarul unității administrativ-teritoriale și de șeful formațiunii teritoriale a Inspectoratului General pentru Imigrări.

Copiile de pe listele electorale complementare se înaintează de către primar, pe bază de proces-verbal, în două exemplare, birourilor electorale ale secțiilor de votare, cu 3 zile înainte de data alegerilor. Un exemplar este pus la dispoziția alegătorilor pentru consultare, iar celălalt este utilizat în ziua alegerilor.

Cetățenii Uniunii Europene cu drept de vot care au domiciliul sau reședința în circumscripția electorală în care au loc alegeri și nu se află în evidențele Inspectoratului General pentru Imigrări sunt înscriși, la cerere, de către primar, în lista electorală complementară, pe baza unui document care le atestă identitatea și a unui document care atestă adresa la care locuiesc.

Potrivit reglementărilor legale, la alegerile pentru autoritățile administrației publice locale sunt folosite și ***liste electorale suplimentare***. În aceste liste sun cuprinși:

– cetățenii cu drept de vot care nu au solicitat înscrierea în Registrul electoral cu adresa de reședință;

– cetățenii cu drept de vot care au fost omiși din lista electorală permanentă;

– președintele și membrii birourilor electorale ale secțiilor de votare, precum și personalul tehnic auxiliar și personalul însărcinat cu menținerea ordinii, dacă domiciliază în unitatea administrativ-teritorială, iar în cazul municipiului București, dacă domiciliază în sectorul pentru care se votează la secția respectivă;

– cetățenii Uniunii Europene omiși din copia de pe lista electorală complementară care se prezintă la vot și fac dovada că au domiciliul sau reședința în raza teritorială a secției de votare respective;

– cetățenii Uniunii Europene care își schimbă adresa în altă circumscripție electorală după înaintarea copiei de pe lista electorală complementară la biroul electoral al secției de votare, și se prezintă la vot la secția de votare în a cărei rază teritorială se află noua adresă la care locuiesc.

Birourile electorale

Pentru organizarea și desfășurarea operațiunilor electorale se înființează, în condițiile legii: Biroul Electoral Central, birouri electorale județene, birouri electorale de circumscripție și birouri electorale ale secțiilor de votare.

Birourile electorale sunt alcătuite numai din cetățeni cu drept de vot.

Nu pot fi membri ai birourilor electorale de circumscripție sau ai birourilor electorale ale secțiilor de votare candidații în alegeri, soții, rudele și afinii acestora până la gradul al doilea inclusiv, precum și persoanele care nu au exercițiul drepturilor electorale.

Legea statuează că în realizarea atribuțiilor ce revin birourilor electorale, membrii acestora exercită o funcție ce implică autoritatea de stat și că exercitarea corectă și imparțială a acestei funcții este obligatorie.

Birourile electorale lucrează în prezența majorității membrilor care le compun și adoptă hotărâri cu votul majorității membrilor prezenți. În caz de egalitate de voturi, votul președintelui este hotărâtor.

Biroul Electoral Central este alcătuit din 7 judecători ai Înaltei Curți de Casație și Justiție, președintele și vicepreședinții Autorității Electorale Permanente și 11 reprezentanți ai partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale, ai organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale și un reprezentant al Grupului parlamentar al minorităților naționale din Camera Deputaților.

Desemnarea judecătorilor se face în ședință publică, în termen de cel mult 5 zile de la stabilirea datei alegerilor, prin tragere la sorți, de către președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, dintre judecătorii în exercițiu ai acesteia. Rezultatul tragerii la sorți se consemnează într-un proces-verbal semnat de președinte și de prim-magistratul-asistent al Înaltei Curți de Casație și Justiție, care constituie actul de învestire. Data ședinței pentru tragerea la sorți se aduce la cunoștința publică prin presa scrisă și audiovizuală, de către președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, cu cel puțin 24 de ore înainte.

În termen de 24 de ore de la învestire, cei 7 judecători aleg din rândul lor, prin vot secret, președintele Biroului Electoral Central și locțiitorul acestuia.

În termen de 24 de ore de la alegerea președintelui Biroului Electoral Central, biroul se completează cu președintele și vicepreședinții Autorității Electorale Permanente, cu câte un reprezentant al partidelor politice și organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților

naționale care au grup parlamentar propriu în cel puțin una din Camerele Parlamentului și reprezentantul Grupului parlamentar al minorităților naționale din Camera Deputaților.

În termen de 48 de ore de la rămânerea definitivă a candidaturilor, partidele politice, alianțele politice și alianțele electorale, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale neparlamentare, care au depus liste complete pentru consiliile județene în cel puțin 18 județe, pot propune câte un reprezentant în Biroul Electoral Central până la completarea numărului de 11 membri.

Printre atribuțiile Biroului Electoral Central amintim: adoptă, în termen de 3 zile de la data constituirii, regulamentul privind organizarea și funcționarea birourilor electorale; rezolvă întâmpinările referitoare la propria sa activitate și contestațiile cu privire la modul de constituire, componența și activitatea birourilor electorale de circumscripție județeană și a municipiului București; centralizează, pe baza comunicărilor primite de la birourile electorale de circumscripție județeană și a municipiului București, numărul de liste complete depuse de către partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale și comunică Societății Române de Televiziune și Societății Române de Radiodifuziune situația centralizată, în termen de 24 de ore de la întocmire; soluționează sesizările privitoare la frauda electorală, putând dispune anularea alegerilor dintr-o circumscripție electorală, în cazul în care constată, pe baza probelor administrate, că votarea și stabilirea rezultatului alegerilor au avut loc prin fraude de natură a modifica atribuirea mandatelor în circumscripția electorală respectivă și repetarea scrutinului; primește procesele-verbale întocmite de birourile electorale de circumscripție județeană și a municipiului București, împreună cu procesele-verbale conținând rezultatul alegerilor, întocmite de birourile electorale de circumscripție comunală, orășenească, municipală și de sector al municipiului București; totalizează rezultatele la nivel național, pe partide politice, alianțe politice, alianțe electorale sau organizații ale cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri și pe candidați independenți, separat pentru consiliile locale, consiliile județene, primari, și asigură publicarea lor în Monitorul Oficial al României, Partea I, și în presă.

Aparatul tehnic auxiliar al Biroului Electoral Central este asigurat de către Autoritatea Electorală Permanentă și Ministerul Afacerilor Interne, iar statisticienii necesari, de către Institutul Național de Statistică.

Biroul Electoral Central acreditează, la propunerea Ministerului Afacerilor Externe, observatorii străini, precum și delegații mass-mediei străini și soluționează contestațiile cu privire la acreditarea sau refuzul acreditării de către biroul electoral de circumscripție județeană sau a municipiului București a observatorilor interni.

În exercitarea atribuțiilor ce îi revin, Biroul Electoral Central emite hotărâri care se aduc la cunoștință în ședință publică și prin orice mijloc de publicitate. Hotărârile Biroului Electoral Central sunt obligatorii pentru toate birourile electorale din țară, precum și pentru toate organismele cu atribuții în materie electorală, de la data aducerii la cunoștință în ședință publică.

Hotărârile Biroului Electoral Central prin care se dau interpretări unor prevederi ale Legii nr. 115/2015 se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Biroul Electoral Central își încetează activitatea după publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a rezultatului alegerilor.

Birourile electorale de circumscripție comunală se constituie din 7 membri, cele ale orașelor, municipiilor și subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, din 9 membri, iar cel al municipiului București și cele ale județelor, din 15 membri.

În prezent, potrivit dispozițiilor din Legea nr. 208/2015, numai pentru președintele și locțiitorul biroului electoral al secției de votare desemnarea se face de către Autoritatea Electorală Permanentă dintre persoanele înscrise în corpul experților electorali, cu domiciliul sau reședința în județul respectiv, pe baza criteriului apropierii domiciliului sau reședinței de sediul secției de votare, precum și pe baza criteriului studiilor absolvite.

În măsura în care legiuitorul va considera necesară extinderea acestor prevederi și pentru birourile electorale de circumscripție, cel puțin pentru cele comunale și orășenești, trebuie să modifice expres Legea nr. 115/2015 în acest sens.

Printre atribuțiile birourilor electorale de circumscripție amintim: urmăresc aplicarea dispozițiilor legale privitoare la alegeri în circumscripția electorală în care funcționează; înregistrează listele de candidați și candidaturile independente pentru consiliile locale, precum și candidaturile pentru primar și constată rămânerea definitivă a acestora; comunică biroului electoral de circumscripție județeană, respectiv a municipiului București denumirea partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale și organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale, care au depus liste complete de candidați; stabilesc, pe baza numărului de alegători înscriși în Registrul electoral și în listele electorale complementare, numărul de susținători necesar pentru depunerea candidaturilor partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale și organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale și candidaturilor independente; rezolvă întâmpinările referitoare la propria lor activitate și contestațiile cu privire la operațiunile birourilor electorale ale secțiilor de votare; totalizează voturile exprimate și stabilesc rezultatul alegerilor pentru circumscripția electorală în care funcționează; eliberează consilierilor și primarului aleși certificatul doveditor al alegerii; comunică date cu privire la alegeri și rezultatul acestora, prin biroul electoral de circumscripție județeană, respectiv a municipiului București, Biroului Electoral Central și Guvernului și aduc la cunoștința populației din cuprinsul circumscripției electorale, prin orice mijloc de publicitate, rezultatul alegerilor.

Biroul electoral de circumscripție a municipiului București organizează alegerea Consiliului General al Municipiului București și a primarului general al municipiului București, îndeplinind în mod corespunzător și celelalte atribuții prevăzute de lege pentru biroul electoral de circumscripție județeană.

Birourile electorale de circumscripție județeană și a municipiului București îndeplinesc în mod corespunzător atribuțiile prevăzute de lege pentru birourile electorale de circumscripție, precum și următoarele atribuții: urmăresc aplicarea dispozițiilor legale privitoare la alegeri în toate circumscripțiile electorale din cuprinsul județului, respectiv al municipiului București; asigură aducerea la cunoștința celorlalte birouri electorale din județ, respectiv din municipiul București a hotărârilor Biroului Electoral Central și urmăresc modul de aplicare și respectare a acestora; efectuează instruirea președinților birourilor electorale de circumscripție comunală, orășenească, municipală și de sector al municipiului București și ai birourilor electorale ale secțiilor de votare din cuprinsul județului; realizează centralizarea numărului de liste complete depuse de partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, pe baza comunicării primite de la birourile electorale de circumscripție comunală, orășenească,

municipală, respectiv de sector al municipiului București, și transmit Biroului Electoral Central situația centralizată, în termen de 24 de ore de la întocmire; primesc de la birourile electorale de circumscripție comunală, orășenească, municipală, respectiv de sector al municipiului București, procesele-verbale conținând rezultatul alegerilor, centralizează rezultatele pe județ, pe partide politice, alianțe politice, alianțe electorale și pe candidați independenți și le dau publicității. Rezultatul centralizării datelor pe județ, respectiv pe municipiul București, se consemnează într-un proces-verbal care se transmite Biroului Electoral Central.

Printre atribuțiile *birourilor electorale ale secțiilor de votare* amintim: conduc operațiunile de votare și iau toate măsurile de ordine în localul secției de votare și în jurul acesteia; numără voturile și consemnează rezultatul votării pentru circumscripțiile electorale pentru care s-a votat la secția respectivă, în mod distinct, pentru consiliul local, pentru primar, respectiv primarul general al municipiului București, pentru consiliul județean, respectiv pentru Consiliul General al Municipiului București; rezolvă întâmpinările referitoare la propria lor activitate; predau, cu proces-verbal, biroului electoral de circumscripție, buletinele de vot întrebuințate și necontestate, precum și pe cele anulate, listele electorale utilizate, ștampilele și celelalte materiale necesare votării.

Candidaturile

Candidaturile pentru consiliile locale și consiliile județene, precum și cele pentru primari se propun de partidele politice sau alianțele politice, constituite potrivit Legii partidelor politice nr. 14/2003, republicată. Se pot depune candidaturi și de către alianțele electorale constituite în condițiile Legi nr. 115/2015, de către organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, precum și candidaturi independente.

Listele de candidați pentru alegerea consiliilor locale și a consiliilor județene trebuie întocmite astfel încât să asigure reprezentarea ambelor sexe, cu excepția acelora care conțin un singur candidat.

Alianțele electorale se pot constitui între partide politice sau alianțe politice la nivel județean ori local. Un partid politic nu poate face parte, la același nivel, decât dintr-o singură alianță electorală.

O persoană poate candida pentru un singur consiliu local și un singur consiliu județean și numai pentru o singură funcție de primar.

O persoană poate candida, în același timp, pentru funcția de consilier local, de consilier județean și de primar.

O persoană poate candida, în același timp, pentru funcția de consilier local și de consilier județean.

Numărul de candidați de pe fiecare listă poate fi mai mare decât numărul de consilieri stabilit potrivit Legii administrației publice locale nr. 215/2001, cu până la un sfert din numărul mandatelor.

Candidaturile depuse pe mai multe liste de candidați sau atât pe liste, cât și ca independent sunt nule de drept.

Numărul consilierilor pentru consiliile locale și pentru consiliile județene este stabilit prin ordin al prefectului, în funcție de numărul locuitorilor comunei, orașului sau municipiului, conform populației după domiciliu raportate de Institutul Național de Statistică la data de 1 ianuarie a anului în curs, potrivit prevederilor Legii nr. 215/2001.

Propunerile de candidați pentru consilierii locali, consilierii județeni și pentru primari se fac pe circumscripții electorale și se depun la birourile electorale de circumscripție cel mai târziu cu 40 de zile înainte de data alegerilor.

Propunerile de candidați se fac în scris, în două exemplare originale și două copii, de către partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale sau organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri, sub semnătura conducerii organizațiilor județene ale acestora și pe baza listei susținătorilor, iar în cazul candidaților independenți, pe baza listei susținătorilor.

În cazul alianțelor electorale dintre partide politice, listele cu propuneri de candidați trebuie semnate și de conducerile județene ale fiecărui partid politic din alianță. Dacă alianțele electorale se constituie la nivel comunal, orășenesc, municipal sau de sector al municipiului București, listele se semnează de conducerea alianței și se contrasemnează de conducerea fiecărei organizații locale din coaliție.

Propunerile de candidați trebuie să cuprindă numele, prenumele, locul și data nașterii, domiciliul, conform actului de identitate, denumirea, seria și numărul actului de identitate, ocupația, profesia și apartenența politică a candidaților, iar în cazul alianțelor, și alianța politică sau electorală care i-a propus.

Propunerile de candidați trebuie să fie însoțite de declarațiile de acceptare a candidaturii, declarațiile de avere, declarațiile de interese și declarațiile pe propria răspundere privind calitatea de lucrător al securității sau de colaborator al acesteia, semnate și datate de candidați, precum și de copiile actelor de identitate ale candidaților.

Declarația de acceptare a candidaturii cuprinde numele, prenumele, domiciliul, partidul politic sau alianța care l-a propus, profesiunea, ocupația și apartenența politică a candidatului, consimțământul expres al acestuia de a candida pentru funcția respectivă, precum și precizarea că întrunește condițiile prevăzute de lege pentru a candida.

O persoană nu poate accepta candidatura decât pentru o singură circumscripție electorală, cu excepția cazului în care candidatura se depune atât pentru un consiliu local, cât și pentru consiliul județean.

Partidele politice, alianțele politice și alianțele electorale sau organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri pot propune câte o listă de candidați în fiecare circumscripție electorală pentru consiliul local, pentru consiliul județean și câte un candidat pentru funcția de primar.

Pentru fiecare candidat la funcția de primar și listă de candidați pentru consiliul local și pentru consiliul județean, partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale trebuie să prezinte o listă de susținători, care trebuie să cuprindă minimum 1% din numărul total al alegătorilor înscriși în Registrul electoral și în listele electorale complementare din circumscripția pentru care candidează, dar nu mai puțin de 100 în cazul comunelor, de 500 în cazul localităților urbane de rangul II și III și de 1.000 în cazul județelor, municipiului București, sectoarelor municipiului București și localităților urbane de rangul I.

Candidații independenți pentru funcția de consilier trebuie să fie susținuți de minimum 1% din numărul total al alegătorilor înscriși în Registrul electoral și în listele electorale complementare din circumscripția pentru care candidează, dar nu mai puțin de 100 în cazul comunelor, de 500 în cazul localităților urbane de rangul II și III și de 1.000 în cazul județelor, municipiului București, sectoarelor municipiului București și localităților urbane de rangul I.

Pentru funcția de primar, candidații independenți trebuie să prezinte o listă de susținători, care trebuie să cuprindă minimum 1% din numărul total al alegătorilor înscriși în Registrul electoral și în listele electorale complementare din circumscripția pentru care candidează, dar nu mai puțin de 100 în cazul comunelor, de 500 în cazul orașelor și de 1.000 în cazul municipiilor, sectoarelor municipiului București, precum și în cazul municipiului București.

Nu se admit liste de candidați independenți pentru funcția de consilier.

Cetățenii Uniunii Europene pot candida în unitatea administrativ-teritorială în care au domiciliul. Propunerile de candidaturi se depun în aceleași condiții ca și pentru cetățenii români.

În cazul în care listele de candidați cuprind cetățeni ai Uniunii Europene, în dreptul acestora se înscriu următoarele mențiuni: numele, prenumele, statul membru de origine, locul și data nașterii, adresa la care locuiesc în România, ocupația, profesia și apartenența politică, iar în cazul alianțelor, și alianța politică sau electorală care i-a propus.

În cazul candidaturii unui cetățean al Uniunii Europene, declarația de acceptare a candidaturii cuprinde numele, prenumele, statul membru de origine, adresa din România, ocupația, profesia și apartenența politică, consimțământul expres al acestuia de a candida pentru funcția respectivă, precum și precizarea că întrunește condițiile prevăzute de lege pentru a candida. Declarația de acceptare a candidaturii este însoțită de un document care atestă adresa din România sau un document emis de Inspectoratul General pentru Imigrări.

Odată cu depunerea candidaturii, pe lângă documentele necesare cetățenilor români, cetățenii Uniunii Europene mai trebuie să prezinte un document care le atestă identitatea și o declarație pe propria răspundere, care cuprinde mențiunea că nu sunt lipsiți de dreptul de a candida în statul membru de origine, în urma unei hotărâri judecătorești penale sau civile definitive și că nu dețin funcții în alt stat membru al Uniunii Europene, echivalente funcțiilor incompatibile în România cu statutul de ales local.

Lista susținătorilor trebuie să cuprindă data alegerilor, numele și prenumele candidatului, funcția pentru care candidează, numele și prenumele susținătorului, cetățenia, data nașterii, adresa, denumirea, seria și numărul actului de identitate, semnătura acestuia, precum și numele și prenumele persoanei care a întocmit-o.

În cazul cetățenilor Uniunii Europene, la rubrica „Denumirea, seria și numărul actului de identitate" se înscriu denumirea, seria și numărul documentului eliberat de Inspectoratul General pentru Imigrări. Persoana care a întocmit lista este obligată să depună o declarație pe propria răspundere prin care să ateste veridicitatea semnăturii susținătorilor.

Lista susținătorilor constituie un act public, cu toate consecințele prevăzute de lege. Adeziunile susținătorilor se dau pe propria răspundere.

Lista susținătorilor se depune într-un exemplar original și o copie, la biroul electoral al circumscripției electorale unde se depun propunerile de candidați.

Susținătorii pot fi numai cetățeni români sau cetățeni ai Uniunii Europene cu drept de vot care au domiciliul ori reședința în circumscripția electorală în cauză. Un susținător poate sprijini mai mulți candidați la funcția de consilier local, consilier județean și primar.

Biroul electoral de circumscripție examinează respectarea condițiilor legale pentru ca o persoană să poată candida, respectarea condițiilor de fond și de formă ale listelor de candidați, precum și ale listei susținătorilor.

Candidaturile care îndeplinesc condițiile legale sunt înregistrate. Candidaturile care nu îndeplinesc condițiile legale de fond și de formă se resping de către biroul electoral de circumscripție. Admiterea sau respingerea candidaturilor se face prin hotărâri ale birourilor electorale de circumscripție.

Candidații pot renunța la candidatură până la data rămânerii definitive a candidaturilor. În acest scop, aceștia depun la biroul electoral de circumscripție o declarație de renunțare, semnată și datată de cel în cauză.

Acceptarea de către biroul electoral de circumscripție a unei candidaturi poate fi contestată de către cetățeni, partidele politice, alianțele politice și alianțele electorale, în termen de cel mult 48 de ore de la data afișării candidaturii.

Respingerea de către biroul electoral de circumscripție a unei candidaturi poate fi contestată de către candidat, partidele politice, alianțele politice sau alianțele electorale care au propus candidatura respectivă, în termen de cel mult 48 de ore de la data afișării respingerii candidaturii.

Contestațiile privind admiterea sau respingerea candidaturilor se soluționează în termen de 48 de ore de la înregistrare, de către judecătoria, respectiv tribunalul în a cărui rază teritorială se află circumscripția electorală. Hotărârea nu se comunică.

Împotriva hotărârii date în contestație se poate face apel în termen de 24 de ore de la pronunțare, la instanța ierarhic superioară. Apelul se soluționează în termen de 24 de ore de la înregistrare, iar hotărârea pronunțată în apel este definitivă.

După expirarea termenului de depunere a candidaturilor, birourile electorale de circumscripție încheie un proces-verbal prin care constată rămânerea definitivă a candidaturilor. Candidaturile definitive se afișează la sediul biroului electoral de circumscripție, precum și la sediul secțiilor de votare, după constituirea birourilor electorale ale acestora, cu precizarea numelui și prenumelui, apartenenței politice, profesiunii și ocupației candidatului. Candidaturile definitive pot fi făcute publice, de asemenea, prin orice mijloace de informare în masă, cheltuielile fiind suportate de cei interesați.

Buletinele de vot

Modelele buletinelor de vot se stabilesc prin hotărâre a Guvernului și sunt diferite pentru consiliile locale, pentru consiliile județene, respectiv Consiliul General al Municipiului București, și pentru primari, respectiv pentru primarul general al municipiului București.

Buletinul de vot este format din mai multe file. Pe paginile interioare ale buletinului de vot se imprimă patrulatere în număr suficient pentru a cuprinde toate listele de candidaturi, respectiv toți candidații independenți, în așa fel încât ultima pagină să rămână albă pentru aplicarea ștampilei de control a secției de votare; paginile buletinului de vot se numerotează. Buletinele de vot se capsează.

Patrulaterele se imprimă paralel între ele, câte două coloane pe aceeași pagină. Patrulaterele se numerotează, începând cu primul patrulater al coloanei din stânga a primei pagini interioare, care primește numărul de ordine 1, și continuând cu primul patrulater al coloanei din dreapta, care primește numărul de ordine 2, numerotarea continuând până la ultimul patrulater.

În unghiul din partea stângă sus a fiecărui patrulater se imprimă denumirea partidului politic, alianței politice, alianței electorale sau a organizațiilor cetățenilor aparținând mino-

rităților naționale care participă la alegeri ori, după caz, mențiunea „Candidat independent", iar în unghiul din partea dreaptă sus se imprimă semnul electoral.

În patrulaterele fiecărui buletin de vot se imprimă listele de candidați; candidații se identifică pe listă prin nume și prenume și se înscriu în ordinea stabilită de partidul politic, alianța politică sau alianța electorală care a depus lista.

Pentru alegerea primarului, în patrulaterul buletinului de vot se imprimă și numele și prenumele candidatului.

Dimensiunile buletinului de vot se stabilesc de către biroul electoral de circumscripție, ținând seama de numărul patrulaterelor, precum și de spațiul necesar pentru imprimarea numelui candidaților și a celorlalte date necesare.

Legea nr. 115/2015 cuprinde reglementări exprese cu privire la etapele ce trebuie urmate pentru stabilirea numărului de ordine de pe buletinele de vot care cuprind liste de candidați sau candidați independenți pentru consilieri și pentru primari. Astfel, în prima etapă, listele depuse de partidele politice, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care au grup parlamentar propriu în cel puțin una din Camerele Parlamentului, respectiv alianțele politice și alianțele electorale care conțin cel puțin un partid politic ori o organizație a cetățenilor aparținând minorităților naționale parlamentare se înscriu în patrulaterele buletinului de vot în ordinea rezultată din tragerea la sorți efectuată de președintele biroului electoral de circumscripție județeană, respectiv a municipiului București, în prezența majorității membrilor acestuia.

Ordinea stabilită în această etapă este valabilă pentru toate circumscripțiile electorale din județ, respectiv din municipiul București, inclusiv pentru circumscripția electorală județeană, respectiv a municipiului București.

În cea de-a doua etapă, listele depuse de partidele politice ori organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale neparlamentare, alianțele politice și alianțele electorale ale acestora se imprimă în următoarele patrulatere ale buletinului de vot, în ordinea rezultată din tragerea la sorți efectuată de președintele biroului electoral de circumscripție comunală, orășenească, municipală și de sector al municipiului București, respectiv de președintele biroului electoral de circumscripție județeană și a municipiului București.

Ordinea stabilită potrivit celor două etape este valabilă și în cazul buletinului de vot pentru alegerea primarului.

Pentru fiecare candidat independent, inclusiv pentru candidații independenți la funcția de primar, se imprimă un patrulater distinct în partea finală a buletinului de vot, în care aceștia sunt înscriși în ordinea înregistrării candidaturilor.

Partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale își pot stabili semne electorale, pe care le comunică Biroului Electoral Central în termen de 10 zile de la constituirea acestuia.

Legea permite partidelor politice, alianțelor politice și alianțelor electorale sau organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri să păstreze semnele electorale cu care au participat la alegerile locale anterioare, având obligația să le comunice Biroului Electoral Central.

Semnele electorale folosite la alegerile anterioare nu pot fi utilizate de alte partide politice, alianțe politice sau alianțe electorale ori organizații ale cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri decât cu consimțământul scris al celor cărora le-au aparținut, respectiv al partidelor care au alcătuit alianța inițială.

Semnele electorale nu pot fi contrare ordinii de drept şi bunelor moravuri şi nu pot reproduce sau combina simbolurile naţionale ale statului român, ale altor state, ale organismelor internaţionale ori ale cultelor religioase. Fac excepţie partidele politice care sunt membre ale unor organizaţii politice internaţionale, acestea putând utiliza semnul organizaţiei respective ca atare sau într-o combinaţie specifică.

În cazul semnelor electorale noi, dacă acelaşi semn este solicitat de mai multe partide politice, alianţe politice ori alianţe electorale sau organizaţii ale cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care participă la alegeri, atribuirea se face în beneficiul partidului politic, alianţei politice ori alianţei electorale sau organizaţiei cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care participă la alegeri care a înregistrat prima respectivul semn. Dacă nu se poate stabili prioritatea, se procedează la tragerea la sorţi efectuată de preşedintele Biroului Electoral Central.

Biroul Electoral Central aduce la cunoştinţa publică semnele electorale şi le comunică prefecţilor, până la data rămânerii definitive a candidaturilor, în vederea imprimării lor pe buletinele de vot.

Imprimarea buletinelor de vot se asigură, prin grija prefecţilor, de către birourile electorale de circumscripţie.

Pentru întreaga circumscripţie electorală, buletinele de vot sunt imprimate cu litere de aceeaşi mărime, aceleaşi caractere şi aceeaşi cerneală, într-un număr egal cu al alegătorilor înscrişi în listele electorale, cu un plus de 10%.

Buletinele de vot trebuie să fie tipărite cel mai târziu cu 10 zile înaintea alegerilor. Acestea se distribuie circumscripţiilor electorale prin grija prefecţilor. Buletinele de vot se preiau de către primar, împreună cu preşedintele biroului electoral de circumscripţie, pe bază de proces-verbal, şi se păstrează în încăperi speciale, încuiate şi sigilate. Buletinele de vot se predau preşedinţilor birourilor electorale ale secţiilor de votare, pe bază de proces-verbal, cel mai târziu în preziua alegerilor.

La sediul primăriei şi al biroului electoral de circumscripţie, precum şi la sediile secţiilor de votare se afişează, în termen de 3 zile de la expirarea termenului de imprimare, câte un buletin de vot din fiecare categorie, după ce a fost vizat şi anulat de preşedintele biroului electoral de circumscripţie.

La cererea partidelor politice, alianţelor politice, alianţelor electorale sau organizaţiilor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care participă la alegeri ori a candidaţilor independenţi care participă la alegeri, biroul electoral de circumscripţie eliberează, pentru fiecare, câte un buletin de vot din fiecare categorie, vizat şi anulat.

Campania electorală

Potrivit art. 64 din Legea nr. 115/2015, campania electorală începe cu 30 de zile înainte de data desfăşurării alegerilor şi se încheie în ziua de sâmbătă care precedă data alegerilor, la ora 7,00.

În campania electorală, candidaţii, partidele politice, alianţele politice, alianţele electorale sau organizaţii ale cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care participă la alegeri, precum şi cetăţenii au dreptul să-şi exprime opiniile în mod liber şi fără nicio discriminare, prin mitinguri, adunări, utilizarea televiziunii, radioului, presei şi a celorlalte mijloace de informare în masă.

În timpul campaniei electorale se asigură candidaţilor, în mod nediscriminatoriu, spaţii corespunzătoare, pentru a se întâlni cu alegătorii. Spaţiile pot fi amplasate la sediul

primăriei, în școli, universități, case de cultură, cămine culturale și cinematografe și se asigură pe bază de înțelegere cu privire la cheltuielile de întreținere.

Este interzisă organizarea acțiunilor de campanie electorală în unitățile militare, precum și în spațiile din școli și universități în perioada de desfășurare a cursurilor.

Mijloacele folosite în campania electorală nu pot contraveni legii. Se interzice folosirea, în campania electorală, a mesajelor sau sloganurilor cu caracter discriminatoriu sau a mesajelor de incitare la ură și intoleranță. De asemenea, sunt interzise orice forme, mijloace, acte sau acțiuni de defăimare și învrăjbire religioasă sau etnică, precum și ofensa publică adusă simbolurilor religioase.

În cadrul emisiunilor care au caracter electoral este interzisă combinarea de culori, semne grafice sau sunete care să evoce simbolurile naționale ale României ori ale altui stat.

În perioada campaniei electorale, candidații și reprezentanții partidelor politice aflate în competiție nu pot fi producători, realizatori sau moderatori ai emisiunilor realizate de radiodifuzorii publici și privați.

Radiodifuzorii publici și privați au obligația de a asigura, prin măsuri tehnice și redacționale, reflectarea campaniei electorale în mod echitabil, echilibrat și imparțial.

Emisiunile informative se supun obligației de obiectivitate, echitate și de informare corectă a publicului.

Candidații care au deja funcții publice pot apărea în emisiunile informative strict în probleme legate de exercitarea funcției lor.

Emisiunile și dezbaterile electorale trebuie să asigure tuturor candidaților condiții egale în ceea ce privește libertatea de exprimare, pluralismul opiniilor și echidistanța.

În ziua votării este interzisă prezentarea sondajelor realizate la ieșirea de la urne, înainte de închiderea votării.

Candidații și partidele politice sau organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri, ale căror drepturi sau interese legitime au fost lezate prin prezentarea în cadrul unui program electoral a unor fapte neadevărate ori a unor informații inexacte beneficiază de dreptul la replică, respectiv, dreptul la rectificare.

Radiodifuzorii trebuie să asigure înregistrarea emisiunilor destinate campaniei electorale în condițiile stabilite de Consiliul Național al Audiovizualului. Înregistrările emisiunilor destinate campaniei electorale trebuie să fie ținute la dispoziția Consiliului Național al Audiovizualului pe durata campaniei electorale și timp de 30 de zile după comunicarea oficială a rezultatelor.

Birourile electorale de circumscripție veghează la corecta desfășurare a campaniei electorale în circumscripția în care funcționează.

Primarii sunt obligați ca până la începerea campaniei electorale să stabilească, prin dispoziție, locuri speciale pentru afișaj electoral și să asigure amplasarea de panouri electorale în cadrul acestora, ținând seama de numărul partidelor politice, organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale, alianțelor politice și alianțelor electorale care declară că depun liste de candidați, candidaturi pentru funcția de primar, precum și de candidații independenți. Aceste locuri trebuie să fie situate în zone frecventate de cetățeni, fără stânjenirea circulației pe drumurile publice și a celorlalte activități din localitățile respective.

Utilizarea locurilor de afișaj electoral este permisă numai partidelor politice, alianțelor politice și alianțelor electorale sau organizațiilor minorităților naționale care participă la alegeri și candidaților independenți.

Votarea şi stabilirea rezultatului votării

Votarea începe la ora 7,00 şi se închide la ora 21,00.

Accesul alegătorilor în sala de votare are loc în serii corespunzătoare numărului cabinelor. Fiecare alegător prezintă actul de identitate, respectiv documentul de identitate, operatorului de calculator al biroului electoral al secției de votare, care înscrie codul numeric personal al alegătorului în Sistemul informatic de monitorizare a prezenței la vot şi de prevenire a votului ilegal.

În cazul în care alegătorul nu figurează în lista electorală permanentă sau în copia de pe lista electorală complementară existentă în secția de votare respectivă, Sistemul informatic de monitorizare a prezenței la vot şi de prevenire a votului ilegal semnalează dacă:

a) persoana care s-a prezentat la vot a împlinit vârsta de 18 ani până în ziua votării inclusiv;

b) persoana care s-a prezentat la vot şi-a pierdut drepturile electorale;

c) persoana care s-a prezentat la vot este arondată la altă secție de votare;

d) persoana care s-a prezentat la vot este omisă din lista electorală permanentă şi are domiciliul în raza teritorială a secției de votare respective şi nu a formulat o solicitare de a fi înscrisă în Registrul electoral cu adresa de reşedință;

e) persoana care s-a prezentat la vot şi-a mai exercitat dreptul de vot la acelaşi scrutin.

În baza rezultatelor generate de Sistemul informatic de monitorizare a prezenței la vot şi de prevenire a votului ilegal, a comunicărilor efectuate prin intermediul acestuia şi a verificării actului de identitate, preşedintele biroului electoral al secției de votare:

a) opreşte de la votare persoana care nu a împlinit vârsta de 18 ani până în ziua votării şi persoana care şi-a pierdut drepturile electorale;

b) îndrumă alegătorul să voteze la secția de votare la care este arondat, în cazul în care este arondat la altă secție de votare;

c) îndrumă alegătorul să voteze la secția de votare unde a fost arondat conform reşedinței, în cazul în care acesta a formulat o solicitare de a fi înscris în Registrul electoral cu adresa de reşedință;

d) înscrie în lista electorală suplimentară persoana care s-a prezentat la vot, omisă din lista electorală permanentă, care are domiciliul în raza teritorială a secției de votare respective şi nu face parte dintre persoanele care au formulat o solicitare de a fi înscris în Registrul electoral cu adresa de reşedință; în cazul în care persoana omisă este înscrisă în lista electorală permanentă existentă la altă secție de votare, preşedintele biroului electoral al acelei secții de votare va fi notificat de către sistemul informatic în acest sens şi va radia persoana respectivă din lista electorală permanentă;

e) permite alegătorului care îndeplineşte condițiile prevăzute de lege şi este înscris în lista electorală permanentă sau în copia de pe lista electorală complementară să voteze.

Disfuncționalitatea Sistemului informatic de monitorizare a prezenței la vot şi de prevenire a votului ilegal nu poate determina suspendarea sau întreruperea votării. În această situație, alegătorii prezintă actul de identitate, respectiv documentul de identitate operatorului de calculator sau membrului biroului electoral al secției de votare desemnat de preşedintele acestuia, care consemnează pe suport electronic sau de hârtie, după caz, codurile numerice personale ale alegătorilor şi ora la care s-au prezentat la vot.

Durata disfuncționalității Sistemului informatic de monitorizare a prezenței la vot şi de prevenire a votului ilegal se consemnează de către preşedintele biroului electoral al secției

de votare într-un proces-verbal. Atât apariția, cât și încetarea disfuncționalității Sistemului informatic de monitorizare a prezenței la vot și de prevenire a votului ilegal sunt notificate telefonic biroului electoral ierarhic superior de către președintele biroului electoral al secției de votare.

Candidații și alegătorii au dreptul să conteste identitatea persoanei care se prezintă la vot. În asemenea cazuri, identitatea celui în cauză se stabilește de președintele biroului electoral al secției de votare prin orice mijloace. În cazul în care contestația este întemeiată, președintele biroului electoral al secției de votare îl oprește de la vot pe alegătorul contestat, consemnează faptul într-un proces-verbal și sesizează autoritățile polițienești.

Legea nr. 115/2015 reglementează și posibilitatea președintelui biroului electoral al secției de votare de a suspenda votarea pentru motive temeinice. Suspendarea nu poate depăși o oră și este anunțată prin afișare la ușa localului de vot cu cel puțin o oră înainte. Durata tuturor suspendărilor nu poate depăși două ore.

În timpul suspendării, urnele de votare, ștampilele, buletinele de vot și toate lucrările biroului electoral rămân sub pază permanentă, iar membrii biroului nu pot părăsi sala de votare în același timp.

Pentru alegătorii care nu se pot deplasa la sediul secției de votare din cauză de boală sau invaliditate, președintele biroului electoral al secției de votare poate aproba, la cererea scrisă a acestora, însoțită de copii ale actelor din care rezultă starea de sănătate sau de invaliditate, ca o echipă formată din cel puțin 2 membri ai biroului electoral să se deplaseze cu o urnă specială și cu materialul necesar votării la locul unde se află alegătorul, pentru a se efectua votarea. În raza unei secții de votare se utilizează o singură urnă specială. Urna specială poate fi transportată numai de membrii biroului electoral al secției de votare, sub paza personalului structurilor Ministerului Afacerilor Interne.

În această situație, votarea se face numai pe baza unui extras întocmit personal de președintele biroului electoral de pe lista electorală permanentă, copia listei electorale complementare sau de pe lista suplimentară existente la secția respectivă. Extrasul se semnează de către președinte și se ștampilează, iar persoanele cuprinse în aceste extrase trebuie să fie radiate din celelalte liste existente la secție.

În această modalitate pot vota numai persoanele care domiciliază în localitatea sau sectorul municipiului București în care se află secția de votare. Codurile numerice personale ale alegătorilor care au formulat cereri pentru a vota cu ajutorul urnei speciale sunt preînregistrate în Sistemul informatic de monitorizare a prezenței la vot și de prevenire a votului ilegal, urmând a fi înregistrate definitiv la întoarcerea în localul de vot a echipei care s-a deplasat cu urna mobilă, pe baza semnăturilor alegătorilor.

Alegătorii votează separat, în cabine închise, aplicând ștampila cu mențiunea „VOTAT" în patrulaterul care cuprinde lista de candidați sau numele candidatului pe care îl votează.

Ștampila cu mențiunea „VOTAT", încredințată pentru votare, se restituie președintelui, care o aplică pe actul de identitate, menționând și data scrutinului. În cazul alegătorilor care votează pe baza cărții de identitate, pe versoul acesteia se aplică un timbru autocolant cu mențiunea „VOTAT" și data scrutinului.

La ora 21,00 președintele biroului electoral al secției de votare declară votarea încheiată și dispune închiderea localului secției de vot.

Alegătorii care la ora 21,00 se află în localul secției de vot pot să își exercite dreptul de vot.

La ora 21,00, urna specială trebuie să se afle în localul secției de vot.

După închiderea secției de vot, președintele, în prezența membrilor biroului electoral, declanșează operațiunile de numărare a buletinelor de vot și de consemnare a rezultatului votării.

După numărarea voturilor, președintele biroului electoral al secției de votare încheie, separat pentru consiliul local, pentru consiliul județean și pentru primar, câte un proces-verbal, în două exemplare.

În municipiul București, președintele biroului electoral al secției de votare încheie, după același model, și câte un proces-verbal pentru Consiliul General al Municipiului București și câte unul pentru primarul general al municipiului București.

Pentru consiliul local, pentru consiliul județean, respectiv pentru primar se întocmește câte un dosar care cuprinde: procesul-verbal și contestațiile formulate, precum și buletinele de vot nule și cele contestate. Dosarele se sigilează, se ștampilează, se transportă sub paza personalului structurilor Ministerului Afacerilor Interne și se predau biroului electoral de circumscripție de către președintele biroului electoral al secției de votare, în cel mult 24 de ore de la încheierea votării. Președintele biroului electoral al secției de votare trebuie însoțit de cel puțin 2 membri ai biroului, stabiliți prin tragere la sorți de către președinte. Predarea dosarelor se face pe bază de proces-verbal.

După primirea dosarelor de la birourile electorale ale secțiilor de votare, biroul electoral de circumscripție comunală, orășenească, municipală și de sector al municipiului București procedează la ordonarea acestora pe categorii de autorități ale administrației publice locale pentru care au avut loc alegeri.

Dosarele conținând procesul-verbal cu rezultatul numărării voturilor pentru consiliul județean, respectiv pentru Consiliul General al Municipiului București, și celelalte documente prevăzute de lege se predau biroului electoral de circumscripție județeană, respectiv a municipiului București.

După primirea dosarelor conținând procesele-verbale cu rezultatul numărării voturilor de la toate birourile electorale ale secțiilor de votare și după soluționarea contestațiilor formulate, biroul electoral de circumscripție comunală, orășenească, municipală, de sector al municipiului București și județeană, respectiv biroul electoral de circumscripție a municipiului București procedează la totalizarea voturilor exprimate și la atribuirea mandatelor, în condițiile legii.

Alegerile pentru consilieri și pentru primari sunt valabile, indiferent de numărul alegătorilor care au participat la vot.

Pentru repartizarea mandatelor de consilier, biroul electoral de circumscripție stabilește pragul electoral al circumscripției, reprezentând 5% din numărul total al voturilor valabil exprimate în circumscripția respectivă.

În cazul alianțelor politice sau alianțelor electorale, la pragul de 5% se adaugă pentru al doilea membru al alianței 2%. Pentru alianțele cu cel puțin 3 membri, pragul electoral este de 8%.

Pragul electoral este egal cu numărul întreg, fără zecimale, nerotunjit, rezultat din înmulțirea punctelor procentuale prevăzute mai sus cu numărul total al voturilor valabil exprimate într-o circumscripție electorală.

Repartizarea mandatelor se face avându-se în vedere numai partidele politice, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, alianțele politice și alianțele electorale care au întrunit pragul electoral prevăzut și candidații independenți care au întrunit coeficientul electoral.

Atribuirea mandatelor se face de către biroul electoral de circumscripție în ordinea înscrierii candidaților în listă și începe cu lista de candidați pentru care au fost exprimate cele mai multe voturi.

Dacă unui partid politic, alianțe politice sau alianțe electorale i se cuvin mai multe mandate decât candidații înscriși în listă, mandatele rămase se atribuie celorlalte liste de candidați sau candidaților independenți.

Candidații înscriși în liste, care nu au fost aleși, sunt declarați supleanți în listele respective. În caz de vacanță a mandatelor de consilieri aleși pe liste de candidați, supleanții vor ocupa locurile devenite vacante, în ordinea în care sunt înscriși în liste dacă, până la data validării mandatului pentru ocuparea locului vacant, partidele politice sau organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale din partea cărora au candidat supleanții confirmă în scris, sub semnătura conducerilor județene ale partidelor politice sau ale organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale, că supleanții fac parte din partidul politic respectiv sau din organizația cetățenilor aparținând minorităților naționale.

Pentru funcția de primar, centralizarea voturilor se face de biroul electoral de circumscripție.

Este declarat ales primar candidatul care a întrunit cel mai mare număr de voturi valabil exprimate.

În caz de balotaj se va organiza un nou tur de scrutin la două săptămâni de la primul tur, la care vor participa doar candidații care se află în această situație.

În cazul în care situația de balotaj intervine între 2 candidați la funcția de primar, între care urmează să se desfășoare turul al doilea de scrutin, iar unul dintre aceștia decedează, renunță sau nu mai îndeplinește condițiile prevăzute de lege pentru a fi ales, nu vor mai avea loc alegeri, biroul electoral de circumscripție declarându-l primar pe celălalt candidat.

Biroul electoral de circumscripție comunală, orășenească, municipală, de sector al municipiului București și de circumscripție județeană, respectiv a municipiului București încheie separat câte un proces-verbal pentru consiliul local și pentru primar, respectiv pentru consiliul județean, precum și pentru Consiliul General al Municipiului București și pentru primarul general al municipiului București, după caz, privind toate operațiunile electorale, centralizarea voturilor, constatarea rezultatului alegerilor și atribuirea mandatelor.

Procesele-verbale se întocmesc în două exemplare și se semnează de către președinte și ceilalți membri ai biroului electoral de circumscripție și poartă ștampila acestuia.

Lipsa semnăturilor unor membri ai biroului electoral de circumscripție nu are nicio influență asupra valabilității procesului-verbal. Președintele menționează motivele care au împiedicat semnarea.

Un exemplar al procesului-verbal pentru consiliul local, pentru consiliul județean, respectiv pentru Consiliul General al Municipiului București, împreună cu întâmpinările, contestațiile și procesele-verbale primite de la birourile electorale ale secțiilor de votare, formând câte un dosar, sigilat și semnat de președinte și de membrii biroului electoral de circumscripție, se înaintează consiliului local, respectiv consiliului județean sau, după caz, Consiliului General al Municipiului București, în vederea validării mandatelor, potrivit prevederilor Legii nr. 215/2001.

Pentru primar, dosarul astfel format se înaintează, sub paza personalului structurilor Ministerului Afacerilor Interne, în cel mult 48 de ore, la judecătoria în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care au avut loc alegeri, iar în cazul primarului general al municipiului Bucureşti, la Tribunalul Bucureşti, în vederea validării mandatului, potrivit prevederilor Legii nr. 215/2001.

Al doilea exemplar al procesului-verbal întocmit de biroul electoral de circumscripție comunală, orăşenească, municipală sau de sector al municipiului Bucureşti se trimite, în termen de 24 de ore, la biroul electoral de circumscripție județeană, respectiv a municipiului Bucureşti.

Biroul electoral de circumscripție comunală, orăşenească, municipală sau județeană, după caz, eliberează certificatul doveditor al alegerilor consilierilor locali şi primarului, respectiv consilierilor județeni.

Pentru primarul general al municipiului Bucureşti, precum şi pentru membrii Consiliului General al Municipiului Bucureşti, certificatele doveditoare ale alegerilor se eliberează de biroul electoral de circumscripție a municipiului Bucureşti, iar pentru consilieri şi pentru primarul de sector, de către biroul electoral de circumscripție de sector.

Pe baza proceselor-verbale primite şi a propriului proces-verbal, biroul electoral de circumscripție județeană, respectiv a municipiului Bucureşti centralizează voturile şi rezultatul alegerilor pe județ, pe partide politice, alianțe politice, alianțe electorale şi candidați independenți şi încheie câte un proces-verbal pentru consilierii locali, pentru consilierii județeni şi pentru consilierii municipiului Bucureşti, respectiv pentru primar şi pentru primarul general al municipiului Bucureşti.

Un exemplar al procesului-verbal se înaintează, în termen de 24 de ore de la întocmire, împreună cu procesele-verbale primite de la birourile electorale de circumscripții, sub paza personalului structurilor Ministerului Afacerilor Interne, la Biroul Electoral Central.

Biroul electoral de circumscripție județeană, respectiv a municipiului Bucureşti dă publicității, prin monitorul oficial al județului, rezultatul alegerilor pentru județul în cauză, respectiv pentru municipiul Bucureşti.

Candidații aleşi atât în funcția de consilier local, cât şi în funcția de consilier județean sunt obligați ca, în termen de 10 zile de la data ultimei validări, să opteze pentru una dintre cele două calități. Locurile devenite astfel vacante se completează cu supleanți. Această obligație revine şi membrilor Consiliului General al municipiului Bucureşti, care nu pot fi în acelaşi timp şi membri ai consiliilor locale ale sectoarelor municipiului Bucureşti.

2. Drepturile şi obligaţiile aleşilor locali

Potrivit art. 25 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, *aleşii locali* sunt primarul, consilierii locali, preşedintele consiliului județean şi consilierii județeni. În asigurarea liberului exercițiu al mandatului lor, aceştia îndeplinesc o funcție de autoritate publică, beneficiind de dispozițiile legii penale cu privire la persoanele care îndeplinesc o funcție ce implică exercițiul autorității de stat.

Participarea aleşilor locali la activitatea autorităților administrației publice locale are caracter public şi legitim, fiind în acord cu interesele generale ale colectivității în care îşi exercită mandatul. În exercitarea mandatului, aleşii locali se află în serviciul colectivității locale şi sunt responsabili în fața acesteia.

Libertatea de opinie și de acțiune în exercitarea mandatului alesului local este garantată, astfel că aleșii locali nu pot fi trași la răspundere juridică pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului.

Consilierii locali și consilierii județeni își exercită drepturile și își îndeplinesc îndatoririle pe întreaga durată a mandatului pentru care au fost aleși.

Pe durata mandatului, aleșii locali se află în exercițiul autorității publice și se bucură de protecția prevăzută de legea penală. De aceeași protecție juridică beneficiază și membrii familiei – soț, soție și copii – în cazul în care agresiunea împotriva acestora urmărește nemijlocit exercitarea de presiuni asupra alesului local în legătură cu exercitarea mandatului său.

Aleșii locali au dreptul de a avea acces la orice informație de interes public. De aceea, autoritățile administrației publice centrale și locale, instituțiile, serviciile publice, precum și persoanele juridice de drept privat sunt obligate să asigure informarea corectă a aleșilor locali, potrivit competențelor ce le revin, asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes local.

Prin lege este garantat dreptul de asociere al aleșilor locali. În virtutea mandatului reprezentativ acordat de colectivitățile locale, structurile asociative legal constituite ale aleșilor locali vor fi consultate de către autoritățile administrației publice centrale în toate problemele de interes local.

Aleșii locali, în calitate de reprezentanți ai colectivității locale, au îndatorirea de a participa, pe durata mandatului, la exercitarea funcțiilor autorităților administrației publice locale din care fac parte sau pe care le reprezintă, cu bună-credință și fidelitate față de țară și de colectivitatea care i-a ales. Aleșii locali sunt obligați la probitate și discreție profesională.

Aleșii locali au obligația de a aduce la cunoștință cetățenilor toate faptele și actele administrative ce interesează colectivitatea locală. Ei sunt obligați ca, în exercitarea mandatului, să organizeze periodic, cel puțin o dată pe trimestru, întâlniri cu cetățenii, să acorde audiențe și să prezinte în consiliul local o informare privind problemele ridicate la întâlnirea cu cetățenii.

Aleșii locali sunt obligați să dea dovadă de cinste și corectitudine; este interzis alesului local să ceară, pentru sine sau pentru altul, bani, foloase materiale sau alte avantaje. Ei nu pot face uz și nu se pot prevala de această calitate în exercitarea unei activități private.

De asemenea, aleșii locali au obligația de a participa la cel puțin un curs de pregătire în domeniul administrației publice locale, în decursul primului an de mandat. Fac excepție aleșii locali care au deținut anterior un alt mandat de consilier local, consilier județean, președinte al consiliului județean, primar sau au exercitat funcția de prefect, au fost funcționari publici, au deținut un mandat de parlamentar sau au studii economice, juridice sau administrative.

Consilierii locali și consilierii județeni, președinții și vicepreședinții consiliilor județene nu pot lipsi de la lucrările consiliului sau ale comisiilor de specialitate din care fac parte decât în situațiile prevăzute în regulamentul de funcționare. Nu se consideră absent consilierul care nu participă la lucrări întrucât se află în îndeplinirea unei însărcinări oficiale, precum și în alte cazuri stabilite prin regulamentul de funcționare a consiliului

Aleșii locali nu pot face uz și nu se pot prevala de această calitate în exercitarea unei activități private.

Consilierii răspund în nume propriu, pentru activitatea desfășurată în exercitarea mandatului, precum și solidar, pentru activitatea consiliului din care fac parte și pentru hotărârile pe care le-au votat. Consilierii au dreptul de a solicita să se consemneze expres în procesul-verbal al ședinței modul cum aceștia și-au exprimat votul.

3. Incompatibilităţi privind aleşii locali. Declaraţia de avere şi declaraţia de interese

Legea nr. 161/2003 stabileşte în mod expres în Cartea I, Titlul IV, Capitolul III, Secţiunea a 4-a incompatibilităţile privind aleşii locali.

Astfel, potrivit art. 87 din această lege, funcţia de *primar şi viceprimar, primar general şi viceprimar al municipiului Bucureşti, preşedinte şi vicepreşedinte al consiliului judeţean* este incompatibilă cu exercitarea următoarelor funcţii sau calităţi:

a) funcţia de consilier local;

b) funcţia de prefect sau subprefect;

c) calitatea de funcţionar public sau angajat cu contract individual de muncă, indiferent de durata acestuia;

d) funcţia de preşedinte, vicepreşedinte, director general, director, manager, administrator, membru al consiliului de administraţie ori cenzor sau orice funcţie de conducere ori de execuţie la societăţile reglementate de Legea nr. 31/1990, inclusiv băncile sau alte instituţii de credit, societăţile de asigurare şi cele financiare, la regiile autonome de interes naţional, la companiile şi societăţile naţionale, precum şi la instituţiile publice, cu excepţia reprezentanţilor în adunarea generală a acţionarilor la societăţile reglementate de Legea nr. 31/1990, a membrilor în consiliile de administraţie ale unităţilor şi instituţiilor de învăţământ de stat sau confesionale şi ale spitalelor publice din reţeaua autorităţilor administraţiei publice locale sau a altor reprezentanţi ai instituţiilor publice din subordinea unităţilor administrativ-teritoriale sau la care unitatea administrativ-teritorială pe care o conduce deţine participaţie;

e) funcţia de preşedinte sau de secretar al adunărilor generale ale acţionarilor sau asociaţilor la o societate reglementată de Legea nr. 31/1990;

f) calitatea de comerciant persoană fizică;

g) calitatea de membru al unui grup de interes economic;

h) calitatea de deputat sau senator;

j) funcţia de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat sau o altă funcţie asimilată acestora;

k) orice alte funcţii publice sau activităţi remunerate, în ţară sau în străinătate, cu excepţia funcţiei de cadru didactic sau a funcţiilor în cadrul unor asociaţii, fundaţii sau alte organizaţii neguvernamentale.

Activitatea desfăşurată de primar şi viceprimar, primar general şi viceprimar al municipiului Bucureşti, preşedinte şi vicepreşedinte al consiliului judeţean, în calitate de membru al consiliului de administraţie al unei entităţi economice din subordinea sau la care unitatea administrativ-teritorială pe care o conduce deţine participaţie, la unităţile şi instituţiile de învăţământ de stat sau confesionale şi la spitalele publice din reţeaua autorităţilor administraţiei publice locale sau a altor reprezentanţi ai instituţiilor publice din subordinea unităţilor administrativ-teritoriale nu este retribuită.

Primarii şi viceprimarii, primarul general şi viceprimarii municipiului Bucureşti, precum şi preşedinţii consiliilor judeţene nu pot deţine, pe durata exercitării mandatului, funcţia de consilier judeţean.

Primarii și viceprimarii, primarul general și viceprimarii municipiului București, președinții și vicepreședinții consiliului județean pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice.

În conformitate cu dispozițiile art. 88 din aceeași lege, funcția de *consilier local sau consilier județean* este incompatibilă cu exercitarea următoarelor funcții sau calități:

a) funcția de primar;

b) funcția de prefect sau subprefect;

c) calitatea de funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă în aparatul propriu al consiliului local respectiv sau în aparatul propriu al consiliului județean ori al prefecturii din județul respectiv;

d) funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, asociat, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la regiile autonome și societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, de interes județean ori înființate sau aflate sub autoritatea consiliului județean sau la regiile autonome și societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, de interes național care își au sediul sau care dețin filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă, cu excepția reprezentanților în adunarea generală a acționarilor la societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, a membrilor în consiliile de administrație ale unităților și instituțiilor de învățământ de stat sau confesionale și ale spitalelor publice din rețeaua autorităților administrației publice locale sau a altor reprezentanți ai instituțiilor publice din subordinea unităților administrativ-teritoriale sau la care unitatea administrativ-teritorială respectivă deține participație, în cazul consilierului local. Aceste incompatibilități sunt valabile și în cazul consilierului județean;

e) funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la o societate reglementată de Legea nr. 31/1990, de interes local ori la una de interes național care își are sediul sau care deține filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

f) funcția de reprezentant al statului la o societate reglementată de Legea nr. 31/1990, care își are sediul ori care deține filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

g) calitatea de deputat sau senator;

h) funcția de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat și funcțiile asimilate acestora.

Potrivit legii, activitatea desfășurată de consilierul local sau consilierul județean, în calitate de membru al consiliilor de administrație al unei entități economice din subordinea sau la care unitatea administrativ-teritorială pe care o conduce deține participație, la unitățile și instituțiile de învățământ de stat sau confesionale și la spitalele publice din rețeaua autorităților administrației publice locale sau a altor reprezentanți ai instituțiilor publice din subordinea unităților administrativ-teritoriale nu este retribuită.

O persoană nu poate exercita în același timp un mandat de consilier local și un mandat de consilier județean.

Trebuie subliniat faptul că între funcția de ales local și funcțiile menționate mai sus există incompatibilitate, dar nu neeligibilitate. Aceasta înseamnă că persoanele care dețin respectivele funcții pot candida la una din funcțiile de ales local și pot fi alese în această calitate însă, după validarea mandatului, ele trebuie să renunțe la una din funcțiile incompatibile. Cu alte cuvinte, cazurile de incompatibilitate nu conduc, prin ele însele, la pierderea dreptului de a candida și de a fi ales.

Starea de incompatibilitate intervine numai după validarea mandatului sau după validarea celui de-al doilea mandat, respectiv după numirea sau angajarea alesului local, ulterior validării mandatului, într-o funcție incompatibilă cu cea de ales local.

Potrivit legii, calitatea de ales local este incompatibilă și cu calitatea de acționar semnificativ la o societate înființată de consiliul local, respectiv de consiliul județean.

Prin acționar semnificativ se înțelege persoana care exercită drepturi aferente unor acțiuni care, cumulate, reprezintă cel puțin 10% din capitalul social sau îi conferă cel puțin 10% din totalul drepturilor de vot în adunarea generală.

Consilierii locali și consilierii județeni care au funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor ori alte funcții de conducere, precum și calitatea de acționar sau asociat la societățile cu capital privat sau cu capital majoritar de stat ori cu capital al unei unități administrativ-teritoriale nu pot încheia contracte comerciale de prestări de servicii, de executare de lucrări, de furnizare de produse sau contracte de asociere cu autoritățile administrației publice locale din care fac parte, cu instituțiile sau regiile autonome de interes local aflate în subordinea ori sub autoritatea consiliului local sau județean respectiv ori cu societățile înființate de consiliile locale sau consiliile județene respective.

Aceste interdicții se aplică și în cazul în care funcțiile sau calitățile respective sunt deținute de soțul sau rudele de gradul I ale alesului local.

Potrivit Legii nr. 176/2010[1], aleșii locali au obligația declarării averii și a intereselor.

Persoanele care candidează pentru funcțiile de consilier local, consilier județean și primar sunt obligate să își declare averea și interesele. Declarațiile de avere și declarațiile de interese se depun la biroul electoral de circumscripție, odată cu declarația de acceptare a candidaturii, în două exemplare. Biroul electoral de circumscripție transmite un exemplar al declarațiilor de avere și al declarațiilor de interese Agenției Naționale de Integritate, în termen de cel mult 48 de ore de la depunere.

În conformitate cu dispozițiile art. 75 din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, aleșii locali au un interes personal într-o anumită problemă, dacă au posibilitatea să anticipeze că o decizie a autorității publice din care fac parte ar putea prezenta un beneficiu sau un dezavantaj pentru sine sau pentru:

a) soț, soție, rude sau afini până la gradul al doilea inclusiv;

b) orice persoană fizică sau juridică cu care au o relație de angajament, indiferent de natura acestuia;

c) o societate reglementată de Legea nr. 31/1990 la care dețin calitatea de asociat unic, funcția de administrator sau de la care obțin venituri;

d) o altă autoritate din care fac parte;

e) orice persoană fizică sau juridică, alta decât autoritatea din care fac parte, care a făcut o plată către aceștia sau a efectuat orice fel de cheltuieli ale acestora;

f) o asociație sau fundație din care fac parte.

Fapta persoanei cu privire la care s-a constatat că a emis un act administrativ, a încheiat un act juridic, a luat o decizie sau a participat la luarea unei decizii cu încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese se sancționează potrivit Statutului aleșilor locali, dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale unei infracțiuni.

[1] Legea nr. 176/2010 publicat în M. Of. nr. 621 din 2 septembrie 2010.

Declaraţiile de avere şi declaraţiile de interese se depun în termen de 30 de zile de la data alegerii în funcţie ori de la data începerii activităţii.

Potrivit legii, consilierii locali şi consilierii judeţeni, precum şi primarii, viceprimarii, preşedinţii şi vicepreşedinţii consiliilor judeţene depun declaraţiile de avere şi declaraţiile de interese la persoana desemnată de secretarii unităţilor administrativ-teritoriale respective, care are obligaţia să le primească, să le înregistreze şi să elibereze depunătorului o dovadă de primire.

Ca urmare a evaluării averii, a conflictelor de interese şi a incompatibilităţilor, Agenţia Naţională de Integritate întocmeşte un raport de evaluare pe care îl comunică, în termen de 5 zile de la finalizare, persoanei care face obiectul evaluării.

În termen de 15 zile de la data raportului de evaluare a averii, a conflictului de interese sau a incompatibilităţii, persoana evaluată poate face contestaţie la instanţa de contencios administrativ.

Constatarea stării de incompatibilitate sau a conflictului de interese rămâne definitivă la expirarea termenului de 15 zile, în cazul în care nu a fost formulată contestaţia, sau la data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti ca urmare a judecării contestaţiei.

Agenţia Naţională de Integritate va comunica raportul de evaluare pentru aleşii locali, cu excepţia primarilor, consiliului local sau, după caz, consiliului judeţean, care va lua măsurile necesare, potrivit legii.

Pentru primari, raportul de evaluare se comunică de către Agenţia Naţională de Integritate prefectului.

Potrivit dispoziţiilor Statutului aleşilor locali, în caz de incompatibilitate, mandatul consilierului local sau consilierului judeţean încetează de drept înainte de expirarea duratei normale a acestuia, iar consiliul local sau consiliul judeţean, după caz, adoptă în prima şedinţă ordinară, la propunerea primarului, respectiv a preşedintelui consiliului judeţean, o hotărâre prin care se ia act de situaţia apărută şi se declară vacant locul consilierului în cauză. Hotărârea va avea la bază, în toate cazurile, un referat constatator care va fi însoţit de actele justificative.

În caz de incompatibilitate a primarului, prefectul emite un ordin prin care constată încetarea, înainte de termen, a mandatului acestuia.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul VI
CONSILIUL LOCAL

1. Constituirea consiliului local

Consiliile locale sunt compuse din consilieri locali aleşi prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, în condiţiile stabilite de Legea pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale.

Numărul membrilor fiecărui consiliu local se stabileşte prin ordin al prefectului, în funcţie de numărul locuitorilor comunei, oraşului sau municipiului, conform populaţiei după domiciliu raportate de Institutul Naţional de Statistică la data de 1 ianuarie a anului în curs. Numărul de consilieri este cuprins între 9 şi 31, Consiliul General al Municipiul Bucureşti fiind compus din 55 de consilieri.

Numărul consilierilor care compun consiliul local are caracter imperativ, pe toată durata mandatului, el neputând fi redus sau mărit pe motiv că s-a redus ori mărit substanţial numărul locuitorilor comunei sau oraşului.

După stabilirea rezultatului votării şi eliberarea certificatului doveditor al alegerii fiecărui consilier, urmează să se constituie consiliul local, autoritate publică formată din toţi consilierii aleşi.

Constituirea consiliilor locale se face în termen de 20 de zile de la data desfăşurării alegerilor, după îndeplinirea prevederilor art. 47 alin. (1) şi (2) din Legea nr. 334/2006 privind finanţarea partidelor politice şi a campaniilor electorale[1].

În conformitate cu prevederile legale sus-menţionate, în termen de 15 zile de la data desfăşurării alegerilor, mandatarii financiari coordonatori sunt obligaţi să depună la Autoritatea Electorală Permanentă rapoartele detaliate ale veniturilor şi cheltuielilor electorale ale partidelor politice, alianţelor politice, alianţelor electorale, organizaţiilor cetăţenilor români aparţinând minorităţilor naţionale şi ale candidaţilor independenţi, precum şi cuantumul datoriilor înregistrate ca urmare a campaniei, însoţite de declaraţiile prevăzute de lege.

În acelaşi timp, Autoritatea Electorală Permanentă asigură aducerea la cunoştinţă publică a listei partidelor politice, alianţelor politice, alianţelor electorale, organizaţiilor cetăţenilor români aparţinând minorităţilor naţionale şi a candidaţilor independenţi care au depus rapoartele detaliate ale veniturilor şi cheltuielilor electorale, pe măsură ce acestea sunt depuse, prin publicări succesive în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Precizăm că, potrivit dispoziţiilor art. 47 alin. (5) din aceeaşi lege, candidaţilor declaraţi aleşi nu li se pot valida mandatele dacă raportul detaliat al veniturilor şi cheltuielilor electorale pentru fiecare partid politic sau candidat independent nu a fost depus în condiţiile legii.

---

[1] Legea nr. 334/2006 republicată în M. Of. nr. 446 din 23 iunie 2015. Art. 47 alin. (1) şi (2) din lege este fostul art. 38 alin. (1) şi (1^1) înainte de republicarea legii, text la care art. 30 alin. (1) din Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001 face trimitere.

Convocarea consilierilor declarați aleși pentru ședința de constituire se face de către prefect. La ședința de constituire pot participa prefectul sau reprezentantul său, precum și primarul, chiar dacă procedura de validare a mandatului acestuia nu a fost finalizată.

Ședința este legal constituită dacă participă cel puțin două treimi din numărul consilierilor aleși. În cazul în care nu se poate asigura această majoritate, ședința se va organiza, în aceleași condiții, peste 3 zile, la convocarea prefectului. Dacă nici la a doua convocare reuniunea nu este legal constituită, se va proceda la o nouă convocare de către prefect, peste alte 3 zile, în aceleași condiții.

În situația în care consiliul local nu se poate reuni nici la această ultimă convocare, din cauza absenței, fără motive temeinice, a consilierilor, prefectul va declara vacante, prin ordin, locurile consilierilor aleși care au lipsit nemotivat de la cele 3 convocări anterioare, dacă aceștia nu pot fi înlocuiți de supleanții înscriși pe listele de candidați respective, organizându-se alegeri pentru completare, în termen de 30 de zile, în condițiile Legii privind alegerea autorităților administrației publice locale.

Ordinul prefectului prin care se declară vacante locurile consilierilor care au lipsit nemotivat poate fi atacat de cei în cauză la instanța de contencios administrativ, în termen de 5 zile de la comunicare. Hotărârea instanței este definitivă.

Absența consilierilor de la ședința de constituire este considerată motivată dacă se face dovada că aceasta a intervenit din cauza unei boli care a necesitat spitalizarea sau a făcut imposibilă prezența acestora, a unei deplasări în străinătate în interes de serviciu sau a unor evenimente de forță majoră.

Lucrările ședinței de constituire sunt conduse de cel mai în vârstă consilier, asistat de 2 consilieri dintre cei mai tineri.

Pentru desfășurarea lucrărilor consiliului local este necesar, mai întâi, să se procedeze la validarea mandatelor consilierilor aleși, adică să se verifice și să se ateste legalitatea alegerii lor.

Pentru validarea mandatelor, consiliile locale aleg prin vot deschis, dintre membrii lor, pe întreaga durată a mandatului, o comisie de validare alcătuită din 3-5 consilieri.

Comisia de validare examinează legalitatea alegerii fiecărui consilier și propune consiliului local validarea sau invalidarea mandatelor.

Comisia de validare va propune invalidarea alegerii unui consilier numai în cazul în care se constată încălcarea condițiilor de eligibilitate sau dacă alegerea consilierului s-a făcut prin fraudă electorală, constatată în condițiile Legii privind alegerea autorităților administrației publice locale.

Validarea sau invalidarea mandatelor se face, în ordine alfabetică, cu votul deschis al majorității consilierilor prezenți la ședință. Persoana al cărei mandat este supus validării sau invalidării nu participă la vot.

Hotărârea de validare sau invalidare a mandatelor poate fi atacată de cei interesați la instanța de contencios administrativ în termen de 5 zile de la adoptare sau, în cazul celor absenți de la ședință, de la comunicare.

Instanța de contencios administrativ este obligată să se pronunțe în termen de 30 de zile. În acest caz, procedura prealabilă nu se mai efectuează, iar hotărârea primei instanțe este definitivă.

Consilierii ale căror mandate au fost validate depun în fața consiliului local următorul jurământ în limba română:

„Jur să respect Constituția și legile țării și să fac, cu bună credință, tot ceea ce stă în puterile și priceperea mea pentru binele locuitorilor comunei ...(orașului, județului). Așa să-mi ajute Dumnezeu!"

Consilierii care refuză să depună jurământul sunt considerați demisionați de drept. Jurământul poate fi depus și fără formulă religioasă.

În cazul în care consilierul local declarat ales renunță la mandat înainte de validare sau refuză să depună jurământul, se supune validării mandatul primului supleant înscris pe lista partidului politic, a alianței politice sau a alianței electorale respective, dacă până la validarea mandatului partidele și alianțele politice confirmă în scris apartenența la partid. În cazul în care locurile rămase vacante nu pot fi completate cu supleanți, conform legii, iar numărul de consilieri locali se reduce sub jumătate plus unu, se vor organiza alegeri parțiale pentru completare, în termen de 90 de zile.

Consiliul local se declară legal constituit, dacă majoritatea consilierilor locali validați au depus jurământul. Constituirea consiliului local se constată prin hotărâre, adoptată cu votul majorității consilierilor locali validați.

După constituire, consiliul local alege dintre membrii săi, prin hotărâre adoptată cu votul deschis al majorității consilierilor locali în funcție, un președinte de ședință, pe o perioadă de cel mult 3 luni, care va conduce ședințele consiliului și va semna hotărârile adoptate de acesta.

Consilierul local ales președinte de ședință poate fi schimbat din funcție, la inițiativa a cel puțin unei treimi din numărul consilierilor locali, prin votul majorității consilierilor locali în funcție.

Tot după constituire, consiliul local alege viceprimarul și își organizează comisii de specialitate, pe principalele domenii de activitate.

Pot fi membri ai comisiilor de specialitate numai consilierii locali. Comisiile de specialitate își aleg câte un președinte și un secretar. Comisiile de specialitate analizează și avizează proiectele de hotărâre din domeniul lor de activitate. Acestea lucrează în plen și iau hotărâri cu votul majorității membrilor lor.

Organizarea, funcționarea și atribuțiile comisiilor de specialitate se stabilesc prin regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local, respectându-se configurația politică rezultată în urma alegerilor locale.

Consilierii se pot constitui în grupuri, în funcție de partidele sau alianțele politice pe ale căror liste au fost aleși, dacă sunt în număr de cel puțin 3. Consilierii care nu îndeplinesc aceste condiții pot constitui un grup prin asociere. Grupul de consilieri este condus de un lider, ales prin vot deschis al majorității membrilor grupului. Consilierii nu pot forma grupuri în numele unor partide care nu au participat la alegeri sau care nu au întrunit numărul de voturi necesar pentru a intra în consiliu cu cel puțin un consilier.

Consilierilor în funcție li se eliberează o legitimație care atestă calitatea de membru al consiliului, semnată de primar, respectiv de președintele consiliului județean.

Consilierii locali și consilierii județeni primesc un semn distinctiv al calității lor de reprezentanți aleși ai colectivității locale, pe care au dreptul să îl poarte pe întreaga durată a mandatului.

Modelul legitimației de consilier și modelul semnului distinctiv sunt stabilite prin hotărâre a Guvernului[1].

[1] Vezi H.G. nr. 282/2005 privind stabilirea modelului legitimației pentru aleșii locali și a modelului semnului distinctiv al calității acestora, publicată în M. Of. nr. 326 din 18 aprilie 2005.

2. Atribuţiile consiliului local

Potrivit art. 36 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, consiliul local are iniţiativă şi hotărăşte, în condiţiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepţia celor care sunt date prin lege în competenţa altor autorităţi publice locale sau centrale.

Consiliul local exercită următoarele categorii de atribuţii:

a) atribuţii privind organizarea şi funcţionarea aparatului de specialitate al primarului, ale instituţiilor şi serviciilor publice de interes local şi ale societăţilor şi regiilor autonome de interes local;

b) atribuţii privind dezvoltarea economico-socială şi de mediu a comunei, oraşului sau municipiului;

c) atribuţii privind administrarea domeniului public şi privat al comunei, oraşului sau municipiului;

d) atribuţii privind gestionarea serviciilor furnizate către cetăţeni;

e) atribuţii privind cooperarea interinstituţională pe plan intern şi extern.

În exercitarea atribuţiilor privind *organizarea şi funcţionarea aparatului de specialitate al primarului, ale instituţiilor şi serviciilor publice de interes local şi ale societăţilor comerciale şi regiilor autonome de interes local*, consiliul local:

a) aprobă statutul comunei, oraşului sau municipiului, precum şi regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului local;

b) aprobă, în condiţiile legii, la propunerea primarului, înfiinţarea, organizarea şi statul de funcţii ale aparatului de specialitate al primarului, ale instituţiilor şi serviciilor publice de interes local, precum şi reorganizarea şi statul de funcţii ale regiilor autonome de interes local;

c) exercită, în numele unităţii administrativ-teritoriale, toate drepturile şi obligaţiile corespunzătoare participaţiilor deţinute la societăţi sau regii autonome, în condiţiile legii.

În exercitarea atribuţiilor privind *dezvoltarea economico-socială şi de mediu*, consiliul local:

a) aprobă, la propunerea primarului, bugetul local, virările de credite, modul de utilizare a rezervei bugetare şi contul de încheiere a exerciţiului bugetar;

b) aprobă, la propunerea primarului, contractarea şi/sau garantarea împrumuturilor, precum şi contractarea de datorie publică locală prin emisiuni de titluri de valoare, în numele unităţii administrativ-teritoriale, în condiţiile legii;

c) stabileşte şi aprobă impozitele şi taxele locale, în condiţiile legii;

d) aprobă, la propunerea primarului, documentaţiile tehnico-economice pentru lucrările de investiţii de interes local, în condiţiile legii;

e) aprobă strategiile privind dezvoltarea economică, socială şi de mediu a unităţii administrativ-teritoriale;

f) asigură realizarea lucrărilor şi ia măsurile necesare implementării şi conformării cu prevederile angajamentelor asumate în procesul de integrare europeană în domeniul protecţiei mediului şi gospodăririi apelor pentru serviciile furnizate cetăţenilor.

În exercitarea atribuţiilor privind *administrarea domeniului public şi privat*, consiliul local:

a) hotărăşte darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică a comunei, oraşului sau municipiului, după caz, precum şi a serviciilor publice de interes local, în condiţiile legii;

b) hotărăşte vânzarea, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate privată a comunei, oraşului sau municipiului, după caz, în condiţiile legii;

c) avizează sau aprobă, în condiţiile legii, documentaţiile de amenajare a teritoriului şi urbanism ale localităţilor;

d) atribuie sau schimbă, în condiţiile legii, denumiri de străzi, de pieţe şi de obiective de interes public local.

În exercitarea atribuţiilor privind *gestionarea serviciilor furnizate către cetăţeni*, consiliul local:

a) asigură, potrivit competenţelor sale şi în condiţiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes local privind:

1. educaţia;
2. serviciile sociale pentru protecţia copilului, a persoanelor cu handicap, a persoanelor vârstnice, a familiei şi a altor persoane sau grupuri aflate în nevoie socială;
3. sănătatea;
4. cultura;
5. tineretul;
6. sportul;
7. ordinea publică;
8. situaţiile de urgenţă;
9. protecţia şi refacerea mediului;
10. conservarea, restaurarea şi punerea în valoare a monumentelor istorice şi de arhitectură, a parcurilor, grădinilor publice şi rezervaţiilor naturale;
11. dezvoltarea urbană;
12. evidenţa persoanelor;
13. podurile şi drumurile publice;
14. serviciile comunitare de utilitate publică: alimentare cu apă, gaz natural, canalizare, salubrizare, energie termică, iluminat public şi transport public local, după caz;
15. serviciile de urgenţă de tip salvamont, salvamar şi de prim ajutor;
16. activităţile de administraţie social-comunitară;
17. locuinţele sociale şi celelalte unităţi locative aflate în proprietatea unităţii administrativ-teritoriale sau în administrarea sa;
18. punerea în valoare, în interesul comunităţii locale, a resurselor naturale de pe raza unităţii administrativ-teritoriale;
19. alte servicii publice stabilite prin lege;

b) hotărăşte acordarea unor sporuri şi a altor facilităţi, potrivit legii, personalului sanitar şi didactic;

c) sprijină, în condiţiile legii, activitatea cultelor religioase;

d) poate solicita informări şi rapoarte de la primar, viceprimar şi de la şefii organismelor prestatoare de servicii publice şi de utilitate publică de interes local;

e) aprobă construirea locuinţelor sociale, criteriile pentru repartizarea locuinţelor sociale şi a utilităţilor locative aflate în proprietatea sau în administrarea sa;

f) poate solicita informări şi rapoarte specifice de la primar şi de la şefii organismelor prestatoare de servicii publice şi de utilitate publică de interes local.

În exercitarea atribuțiilor privind *cooperarea interinstituțională pe plan intern și extern* consiliul local:

a) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române sau străine, în vederea finanțării și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public local;

b) hotărăște, în condițiile legii, înfrățirea comunei, orașului sau municipiului cu unități administrativ-teritoriale din alte țări;

c) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu alte unități administrativ-teritoriale din țară sau din străinătate, precum și aderarea la asociații naționale și internaționale ale autorităților administrației publice locale, în vederea promovării unor interese comune.

Consiliul local poate conferi persoanelor fizice române sau străine cu merite deosebite titlul de cetățean de onoare al comunei, orașului sau municipiului, în baza unui regulament propriu. Prin acest regulament se stabilesc și condițiile retragerii titlului conferit.

Persoanele împuternicite să reprezinte interesele unității administrativ-teritoriale în societăți comerciale, regii autonome de interes local, asociații de dezvoltare intercomunitară și alte organisme de cooperare sau parteneriat sunt desemnate prin hotărâre a consiliului local, în condițiile legii, respectându-se configurația politică de la ultimele alegeri locale.

3. Funcționarea consiliului local

Potrivit Legii nr. 215/2001, consiliul local se alege pentru un mandat de 4 ani, care poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă.

Consiliul local își exercită mandatul de la data constituirii până la data declarării ca legal constituit a consiliului nou-ales.

Consiliul local se întrunește în ședințe ordinare, lunar, la convocarea primarului.

Consiliul local se poate întruni și în ședințe extraordinare, la cererea primarului sau a cel puțin unei treimi din numărul membrilor consiliului.

Convocarea consiliului local se face în scris, prin intermediul secretarului unității administrativ-teritoriale, cu cel puțin 5 zile înainte de ședințele ordinare sau cu cel puțin 3 zile înainte de ședințele extraordinare. Odată cu notificarea convocării, sunt puse la dispoziție consilierilor locali materialele înscrise pe ordinea de zi.

În caz de forță majoră și de maximă urgență pentru rezolvarea intereselor locuitorilor comunei, orașului sau municipiului sau în alte situații stabilite de regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local, convocarea consiliului local se poate face de îndată.

În invitația la ședință se vor preciza data, ora, locul desfășurării și ordinea de zi a acesteia.

Ordinea de zi a ședinței consiliului local se aduce la cunoștința locuitorilor comunei sau ai orașului prin mass-media sau prin orice alt mijloc de publicitate.

În comunele sau orașele în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, ordinea de zi se aduce la cunoștință publică și în limba maternă a cetățenilor aparținând minorității respective.

În toate cazurile convocarea se consemnează în procesul-verbal al ședinței.

Ședințele consiliului local se desfășoară legal în prezența majorității consilierilor locali în funcție. Prezența consilierilor locali la ședință este obligatorie. Cazurile în care absența

este motivată se stabilesc prin regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului local. Consilierul local care absentează nemotivat de două ori consecutiv este sancţionat, în condiţiile regulamentului de organizare şi funcţionare a consiliului local.

Şedinţele consiliului local sunt conduse de preşedintele de şedinţă. Şedinţele sunt publice.

Lucrările şedinţelor se desfăşoară în limba română, limba oficială a statului.

În consiliile locale în care consilierii locali aparţinând unei minorităţi naţionale reprezintă cel puţin o cincime din numărul total, la şedinţele de consiliu se poate folosi şi limba maternă. În aceste cazuri se va asigura, prin grija primarului, traducerea în limba română. În toate cazurile, documentele şedinţelor de consiliu se întocmesc în limba română.

Dezbaterile din şedinţele consiliului local, precum şi modul în care şi-a exercitat votul fiecare consilier se consemnează într-un proces-verbal, semnat de preşedintele de şedinţă şi de secretarul unităţii administrativ-teritoriale.

Preşedintele de şedinţă, împreună cu secretarul unităţii administrativ-teritoriale îşi asumă, prin semnătură, responsabilitatea veridicităţii celor consemnate.

La începutul fiecărei şedinţe, secretarul supune spre aprobare procesul-verbal al şedinţei anterioare. Consilierii locali au dreptul ca, în cadrul şedinţei, să conteste conţinutul procesului-verbal şi să ceară menţionarea exactă a opiniilor exprimate în şedinţa anterioară.

Procesul-verbal şi documentele care au fost dezbătute în şedinţă se depun într-un dosar special al şedinţei respective, care va fi numerotat, semnat şi sigilat de preşedintele de şedinţă şi de secretar după aprobarea procesului-verbal.

Ordinea de zi a şedinţelor se aprobă de consiliul local, la propunerea celui care a cerut întrunirea consiliului. Suplimentarea ordinii de zi se poate face numai pentru probleme urgente, care nu pot fi amânate până la şedinţa următoare, şi numai cu votul majorităţii consilierilor locali prezenţi. Scoaterea unui proiect de hotărâre de pe proiectul ordinii de zi se face numai cu acordul iniţiatorului sau dacă acesta nu îndeplineşte condiţiile de a putea fi dezbătut.

În cazul neaprobării ordinii de zi nu se acordă indemnizaţia cuvenită consilierilor locali pentru şedinţa respectivă.

Proiectele de hotărâri înscrise pe ordinea de zi a şedinţei consiliului local pot fi dezbătute numai dacă sunt însoţite de raportul compartimentului de resort din cadrul aparatului de specialitate al primarului, precum şi de raportul comisiei de specialitate a consiliului.

La lucrările consiliului local pot asista şi lua cuvântul, însă fără drept de vot, prefectul, preşedintele consiliului judeţean sau reprezentanţii acestora, deputaţii şi senatorii, miniştrii, secretarii şi subsecretarii de stat, şefii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale din unităţile administrativ-teritoriale, în problemele ce privesc domeniile de responsabilitate ale acestor servicii, precum şi persoanele interesate care au fost invitate de către primar.

Locuitorii satelor care nu au consilieri aleşi în consiliile locale vor fi reprezentaţi la şedinţele de consiliu de *delegatul sătesc*.

Delegatul sătesc este ales pe durata mandatului consiliului local de o adunare sătească, convocată cu cel puţin 15 zile înainte de primar. Alegerea delegatului sătesc se desfăşoară în prezenţa primarului sau a viceprimarului şi a minimum 2 consilieri desemnaţi prin hotărârea consiliului local. Alegerea delegatului sătesc se face cu majoritatea voturilor celor prezenţi la această adunare. La adunarea sătească pot participa toţi cetăţenii cu drept de vot şi domiciliul în satul respectiv.

În exercitarea atribuțiilor ce îi revin consiliul local adoptă hotărâri, cu votul majorității membrilor prezenți, în afară de cazurile în care legea sau regulamentul de organizare și funcționare a consiliului cere o altă majoritate.

Potrivit legii, se adoptă cu *votul majorității consilierilor locali în funcție* următoarele hotărâri ale consiliului local:

a) hotărârile privind bugetul local;

b) hotărârile privind contractarea de împrumuturi, în condițiile legii;

c) hotărârile prin care se stabilesc impozite și taxe locale;

d) hotărârile privind participarea la programe de dezvoltare județeană, regională, zonală sau de cooperare transfrontalieră;

e) hotărârile privind organizarea și dezvoltarea urbanistică a localităților și amenajarea teritoriului;

f) hotărârile privind asocierea sau cooperarea cu alte autorități publice, cu persoane juridice române sau străine.

Hotărârile privind patrimoniul se adoptă cu *votul a două treimi din numărul total* al consilierilor locali în funcție.

Dacă bugetul local nu poate fi adoptat după două ședințe consecutive, care vor avea loc la un interval de cel mult 7 zile, activitatea se va desfășura pe baza bugetului anului precedent până la adoptarea noului buget, dar nu mai târziu de 45 de zile de la data publicării legii bugetului de stat în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Consiliul local stabilește ca unele hotărâri să fie luate prin vot secret. Hotărârile cu caracter individual cu privire la persoane vor fi luate întotdeauna prin vot secret, cu excepțiile prevăzute de lege. Procedurile de votare se stabilesc prin regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local.

Potrivit art. 46 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, nu poate lua parte la deliberare și la adoptarea hotărârilor consilierul local care, fie personal, fie prin soț, soție, afini sau rude până la gradul al patrulea inclusiv, are un interes patrimonial în problema supusă dezbaterilor consiliului local, cu excepția consilierului care candidează pentru funcția de viceprimar, a viceprimarului în funcție a cărui schimbare se propune, a consilierului județean care candidează la funcția de președinte sau vicepreședinte al consiliului județean, respectiv a președintelui sau vicepreședintelui consiliului județean a cărui eliberare din funcție se propune.

Hotărârile adoptate de consiliul local cu încălcarea acestor dispoziții imperative sunt nule de drept. Nulitatea se constată de către instanța de contencios administrativ, acțiunea putând fi introdusă de orice persoană interesată.

Proiectele de hotărâre pot fi propuse de consilieri, de primar, de viceprimar sau de cetățeni[1]. Redactarea proiectelor se face de către cei care le propun, cu sprijinul secretarului și al serviciilor din cadrul aparatului de specialitate al primarului.

În ceea ce privește inițiativa cetățenească, Legea administrației publice locale prevede că cetățenii pot propune consiliilor locale și consiliilor județene pe a căror rază domiciliază, spre dezbatere și adoptare, proiecte de hotărâri.

[1] Inițiativa cetățenească la nivelul unităților administrativ-teritoriale a fost introdusă prin Legea nr. 141/2004 pentru modificarea și completarea Legii nr. 215/2001, publicată în M. Of. nr. 396 din 4 mai 2004.

Proiectul de hotărâre poate fi inițiat de unul sau mai mulți cetățeni cu drept de vot, dacă acesta este susținut prin semnături de cel puțin 5% din populația cu drept de vot a unității administrativ-teritoriale respective.

Cetățenii depun la secretarul unității administrativ-teritoriale forma propusă pentru proiectul de hotărâre, care va fi afișat spre informare publică prin grija secretarului unității administrativ-teritoriale.

Inițiatorii asigură întocmirea listelor de susținători pe formulare puse la dispoziție de secretarului unității administrativ-teritoriale. Aceste liste trebuie să cuprindă numele, prenumele și domiciliul, seria și numărul actului de identitate și semnăturile susținătorilor.

Listele de susținători pot fi semnate numai de cetățeni cu drept de vot care au domiciliul pe raza unității administrativ-teritoriale al cărei consiliu local sau județean urmează să dezbată proiectul de hotărâre.

După depunerea documentației și verificarea acesteia de către secretarul unității administrativ-teritoriale, proiectul va urma procedurile regulamentare de lucru ale consiliului local sau județean, după caz.

Hotărârile consiliului local se semnează de președintele de ședință și se contrasemnează, pentru legalitate, de către secretar.

În cazul în care președintele de ședință refuză să semneze, hotărârea consiliului local se semnează de 3-5 consilieri locali.

În cazul în care președintele de ședință lipsește, la propunerea consilierilor locali, din rândul acestora este ales un alt președinte de ședință, prin hotărâre adoptată cu votul majorității consilierilor locali prezenți, care va conduce ședința respectivă. Acesta exercită atribuțiile prevăzute de lege pentru președintele de ședință.

Legea recunoaște secretarului unității administrativ-teritoriale posibilitatea de a nu contrasemna hotărârea, în cazul în care consideră că aceasta este ilegală. În acest caz, va depune în scris și va expune consiliului local opinia sa motivată, care va fi consemnată în procesul-verbal al ședinței.

Secretarul unității administrativ-teritoriale are obligația să comunice de îndată primarului și prefectului hotărârile adoptate de consiliul local, dar nu mai târziu de 10 zile lucrătoare de la data adoptării.

Comunicarea, însoțită de eventualele obiecții cu privire la legalitate, se face în scris de către secretar și va fi înregistrată într-un registru special destinat acestui scop.

Hotărârile adoptate de consiliul local pot avea caracter *normativ* sau *individual*. Hotărârile cu caracter *normativ* devin obligatorii și produc efecte de la data aducerii lor la cunoștință publică, iar cele individuale, de la data comunicării. Aducerea la cunoștință publică a hotărârilor cu caracter normativ se face în termen de 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect.

În raporturile dintre cetățeni și autoritățile administrației publice locale se folosește limba română.

În unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, hotărârile cu caracter normativ se aduc la cunoștință publică și în limba maternă a cetățenilor aparținând minorității respective, iar cele cu caracter individual se comunică, la cerere, și în limba maternă.

În aceste unități administrativ-teritoriale, în raporturile cu autoritățile administrației publice locale, cu aparatul de specialitate al primarului și organismele subordonate

consiliului local, locuitorii se pot adresa, oral sau în scris, şi în limba lor maternă şi vor primi răspunsul atât în limba română, cât şi în limba maternă.

Totodată, în posturile care au atribuţii privind relaţii cu publicul vor fi încadrate şi persoane care cunosc limba maternă a cetăţenilor aparţinând minorităţii respective.

Autorităţile administraţiei publice locale vor asigura inscripţionarea denumirii localităţilor şi a instituţiilor publice de sub autoritatea lor, precum şi afişarea anunţurilor de interes public şi în limba maternă a cetăţenilor aparţinând minorităţii respective.

Potrivit legii, în toate cazurile, actele oficiale se întocmesc în mod obligatoriu în limba română.

Consiliile locale pot înfiinţa şi organiza instituţii şi servicii publice de interes local în principalele domenii de activitate, potrivit specificului şi nevoilor locale, cu respectarea prevederilor legale şi în limita mijloacelor financiare de care dispun.

Consiliile locale pot organiza, din proprie iniţiativă sau din iniţiativa primarului, după caz, comisii mixte formate din consilieri locali, funcţionari publici şi alţi specialişti, pe perioadă determinată. Componenţa comisiilor mixte, obiectivele şi perioada de desfăşurare a activităţii acestora se stabilesc prin hotărâri ale consiliilor locale. Şedinţele comisiilor mixte sunt publice.

Primarul este obligat ca, prin intermediul secretarului unităţii administrativ-teritoriale şi al aparatului de specialitate, să pună la dispoziţie consilierilor locali, la cererea acestora, în termen de cel mult 10 zile lucrătoare, informaţiile necesare în vederea îndeplinirii mandatului.

4. Suspendarea şi încetarea mandatului de consilier local

În considerarea răspunderii juridice a consilierilor, Legea administraţiei publice locale reglementează instituţia *suspendării de drept* a mandatului de consilier local, iar Statutul aleşilor locali reglementează încetarea mandatului de consilier local.

În acest sens, art. 56 din Legea nr. 215/2001 prevede că mandatul de consilier *se suspendă de drept numai în cazul în care acesta a fost arestat preventiv*. Măsura arestării preventive se comunică de îndată de către instanţa de judecată prefectului care, prin ordin, în termen de maximum 48 de ore de la comunicare, constată suspendarea mandatului. Suspendarea durează până la soluţionarea situaţiei de arest preventiv. Ordinul de suspendare se comunică consilierului local, în termen de maximum 48 de ore de la emitere.

În cazul în care consilierul local al cărui mandat a fost suspendat a fost găsit nevinovat, acesta are dreptul la despăgubiri, în condiţiile legii.

Cu privire la textele legale sus-menţionate, se impun a fi făcute unele precizări, având în vedere noile reglementări în materie penală care consfinţesc şi măsura arestului la domiciliu.

Astfel, potrivit art. 22 din Legea nr. 255/2013 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală şi pentru modificarea şi completarea unor acte normative care cuprind dispoziţii procesual penale[1], „Ori de câte ori alte acte normative, cu excepţia Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările şi completările ulterioare, a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, a Legii

[1] Legea nr. 255/2013 publicată în M. Of. nr. 515 din 14 august 2013.

nr. 254/2013 privind executarea pedepselor şi a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, a Legii nr. 253/2013 privind executarea pedepselor, a măsurilor educative şi a altor măsuri dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, neprivative de libertate şi a Legii nr. 252/2013 privind organizarea şi funcţionarea sistemului de probaţiune, *fac referire la măsura arestării preventive, **referirea se consideră a fi făcută şi la măsura arestului la domiciliu***".

Legat de acest aspect, Curtea Constituţională, prin Decizia nr. 740/2015[1], a reţinut că „măsura arestului la domiciliu *este similară* arestării preventive, atât sub aspectul includerii lor în categoria măsurilor preventive, cât şi sub aspectul naturii lor privative de libertate, al identităţii cauzelor şi condiţiilor în care cele două măsuri pot fi dispuse şi al modului similar de dispunere şi prelungire a lor. Curtea reţine, totodată, lipsa importanţei locului şi a condiţiilor în care cele două măsuri preventive sunt executate, din perspectiva posibilităţii asimilării acestora".

Faţă de cele de mai sus, trebuie să concluzionăm că mandatul de consilier se *suspendă de drept* nu numai în cazul arestării preventive, dar *şi în cazul în care este dispusă faţă de acesta măsura arestului la domiciliu*.

Aceste precizări sunt valabile şi pentru suspendarea din funcţie a primarului, viceprimarului, consilierului judeţean ori a preşedintelui consiliului judeţean, normele similare cu privire la suspendarea din funcţie a acestora reglementând în redactarea actuală tot numai arestarea preventivă.

Potrivit Legii nr. 393/2004, calitatea de consilier local încetează la data declarării ca legal constituit a noului consiliu ales.

Calitatea de consilier local *încetează de drept*, înainte de expirarea duratei normale a mandatului, în următoarele cazuri:

a) demisie;

b) incompatibilitate;

c) schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială, inclusiv ca urmare a reorganizării acesteia;

d) lipsa nemotivată de la mai mult de 3 şedinţe ordinare consecutive ale consiliului;

e) imposibilitatea exercitării mandatului pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive, cu excepţia cazurilor prevăzute de lege;

f) condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate;

g) punerea sub interdicţie judecătorească;

h) pierderea drepturilor electorale;

i) pierderea calităţii de membru al partidului politic sau al organizaţiei minorităţilor naţionale pe a cărei listă a fost ales[2];

j) deces.

Consilierii locali pot *demisiona*, anunţând în scris preşedintele de şedinţă, care ia act de aceasta. Preşedintele propune consiliului adoptarea unei hotărâri prin care se ia act de demisie şi se declară locul vacant.

---

[1] Decizia nr. 740/2015 publicată în M. Of. nr. 925 din 15 decembrie 2015.

[2] Textul a fost introdus ca lit. h[1]) a art. 9 alin. (2) din Legea nr. 393/2004 prin art. I pct. 3 din Legea nr. 249/2006 pentru modificarea şi completarea Statutului aleşilor locali, publicată în M. Of. nr. 554 din 27 iunie 2006.

Încetarea mandatului de consilier în cazul *schimbării domiciliului în altă unitate administrativ-teritorială* poate interveni numai după efectuarea în actul de identitate al celui în cauză a mențiunii corespunzătoare, de către organul abilitat potrivit legii.

În ceea ce privește *imposibilitatea exercitării mandatului pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive,* menționăm că prevederile legale nu se aplică în cazul în care consilierul a fost însărcinat de către consiliul din care face parte, de către Guvern sau de către Parlament cu exercitarea unei misiuni în țară sau în străinătate. Pe durata exercitării misiunii încredințate exercitarea mandatului se suspendă.

Pentru cazurile de *condamnare prin hotărâre judecătorească la o pedeapsă privativă de libertate*, de *punere sub interdicție judecătorească* sau de *pierdere a drepturilor electorale,* dispozițiile legale devin aplicabile numai după rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești.

În ceea ce privește *pierderea calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales consilierul*, trebuie să menționăm că textul legal a constituit obiectul mai multor excepții de neconstituționalitate respinse constant de Curtea Constituțională.

În jurisprudența sa în materie[1], Curtea a statuat cu valoare de principiu că reglementările privind cazul de încetare de drept a mandatului de consilier local sau consilier județean „își au suportul în dispozițiile art. 8 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora partidele politice contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor. Aceste dispoziții de ordin constituțional au fost dezvoltate în Legea partidelor politice nr. 14/2003 care, printre principalele funcții ale partidelor politice prevăzute la art. 2 menționează și pe acelea referitoare la desemnarea de candidați în alegeri și la constituirea unor autorități publice, precum și la stimularea participării cetățenilor la scrutinurile electorale".

Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 1167 din 11 decembrie 2007[2], a reținut că „electoratul acordă votul său candidaților înscriși pe liste ale partidelor, pentru a îndeplini funcții publice la nivelul administrației locale, în considerarea programului partidului politic din rândurile căruia fac parte la momentul alegerii și pe care urmează să îl promoveze pe perioada mandatului lor de consilier local sau județean. De vreme ce alesul local nu mai este membru al partidului pe listele căruia a fost ales, înseamnă că nu mai îndeplinește condițiile de reprezentativitate și legitimitate necesare îndeplinirii programului partidului politic pentru care alegătorii au optat. Prin urmare, nu se mai justifică menținerea acestuia în funcția publică. Altfel spus, pierderea calității de membru al partidului politic pe a cărui listă a candidat și a fost votat de corpul electoral are drept consecință și pierderea calității de consilier local sau consilier județean. Din această perspectivă, nu are importanță dacă pierderea calității de membru al partidului politic are loc ca urmare a demisiei sau a excluderii".

De asemenea, prin aceeași decizie, Curtea a mai precizat că, „cetățenii, prin votul lor, exprimă opțiuni între diversele programe politice ale partidelor care participă la scrutinul electoral și mai puțin cu privire la candidați, în considerarea calităților și meritelor acestora. Așadar, votul alegătorului exprimă opțiunea pentru programul unui partid și nu pentru un anumit candidat. Este moral ca interesele unei persoane care a candidat și a fost aleasă pe listele unui partid să se identifice cu cele ale partidului pe a cărei listă a candidat, în caz contrar având posibilitatea de a candida ca independent, în condițiile legii".

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 273/2009 publicată în M. Of. nr. 243 din 13 aprilie 2009.

[2] Decizia nr. 1167/2007 publicată în M. Of. nr. 4 din 3 ianuarie 2008.

Prin Decizia nr. 915 din 18 octombrie 2007[1], Curtea Constituțională a reținut că „dispozițiile criticate din Statutul aleșilor locali au ca finalitate prevenirea migrației politice a aleșilor locali de la un partid la altul, asigurarea unei stabilități în cadrul administrației publice locale, care să exprime configurația politică, așa cum aceasta a rezultat din voința electoratului".

În legătură cu ***pierderea*** *calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales consilierul local sau consilierul județean,* intervenită ca urmare a **excluderii** din partid[2], este relevantă Decizia Curții Constituționale nr. 530 din 12 decembrie 2013[3], referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 16 alin. (3) din Legea partidelor politice nr. 14/2003.

După o jurisprudență constantă derulată în perioada 2009-2013, prin care Curtea a confirmat constituționalitatea prevederilor sus-menționate din Legea partidelor politice, fiind pronunțate zece decizii, dintre care cinci au fost adoptate în plenul Curții cu unanimitate de voturi, care au respins ca neîntemeiată excepția de neconstituționalitate având acest obiect, instanța de contencios constituțional susține alte considerente pe baza cărora își schimbă abordarea asupra acestui text legal.

Astfel, Curtea a reținut, printre alte aspecte, că „reglementarea dedusă controlului de constituționalitate încalcă dispozițiile art. 21 din Constituție, potrivit cărora nicio lege nu poate îngrădi exercitarea dreptului oricărei persoane de a se adresa justiției pentru apărarea drepturilor, libertăților și a intereselor sale legitime, deoarece, potrivit art. 16 alin. (3) din Legea nr. 14/2003, cererea membrului de partid căruia i s-a aplicat sancțiunea excluderii din partid nu poate ajunge niciodată să fie examinată în mod efectiv de un judecător imparțial și independent. Așadar, în această materie, liberul acces la justiție este nu doar limitat, ci complet anihilat".

În aceeași ordine de idei, Curtea a constatat că „prevederile art. 16 alin. (3) din Legea nr. 14/2003 aduc atingere însești substanței dreptului de acces la instanță și se află într-un raport evident antinomic cu dispozițiile art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului privind dreptul la un proces echitabil".

În susținerea neconstituționalității textului legal dedus controlului, Curtea a mai precizat că, „în considerarea statutului pe care partidele politice îl au, potrivit art. 1 teza a doua din Legea nr. 14/2003 – „persoane juridice de drept public" –, și ținând seama și de faptul că, potrivit art. 2 din aceeași lege, partidele „participă cu candidați în alegeri și la constituirea unor autorități publice", a lăsa în afara controlului judecătoresc respectarea de către organele de decizie ale partidelor a propriilor statute înseamnă a nega drepturile și libertățile cetățenești prevăzute de Constituție".

Pornind de la faptul că „măsura excluderii din partid produce un efect juridic extrem de grav – încetarea mandatului", Curtea a reținut, în susținerea noii sale abordări, că „imposibilitatea de a contesta în fața instanței judecătorești o asemenea măsură dispusă fără a verifica respectarea statutului și a procedurilor statutare este contrară dreptului de acces la o

[1] Decizia nr. 915/2007 publicată în M. Of. nr. 773 din 14 noiembrie 2007.

[2] B. Vasilescu, *Încetarea mandatului de consilier local și încercări de îmbunătățire a cadrului legislativ actual*, în Revista Universul Strategic nr. 2(26) iunie 2016, p. 97, http://iss.ucdc.ro/revista-pdf/us26.pdf.

[3] Decizia nr. 530/2013 publicată în M. Of. nr. 23 din 13 ianuarie 2014.

instanță judecătorească și face ca drepturile enunțate să fie lipsite de conținutul juridic garantat de statul de drept și democratic".

Față de această nouă situație consacrată de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 530/2013, rezultă că încetarea mandatului de consilier (local sau județean) prin pierderea calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales, prevăzută de art. 9 alin. (2) lit.h[1]) din Legea nr. 393/2004, nu mai poate opera de drept, ci doar după epuizarea tuturor căilor de atac și rămânerea definitivă a hotărârii instanței de judecată.

În aceste condiții, prevederile art. 12 alin. (3) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, potrivit cărora „în cazul pierderii calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales, în termen de 30 de zile de la data sesizării partidului politic sau a organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale respective, prefectul constată, prin ordin, încetarea mandatului consilierului local sau județean înainte de expirarea duratei normale a acestuia și declară vacant locul consilierului local sau județean" sunt criticabile ținând seama de cele reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 530/2013.

Precizăm că acest text a fost introdus în cuprinsul Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali prin Legea nr. 115/2015, deci după publicarea deciziei Curții Constituționale, însă el nu ține seama de posibilitatea pe care o are consilierul care a pierdut calitatea de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales, intervenită ca urmare a excluderii din partid, de a se adresa instanței de judecată.

Ca urmare, potrivit reglementării actuale, constatarea încetării mandatului consilierului și declararea vacantă a locului acestuia de către prefect prin ordin se realizează înainte ca instanța să se pronunțe asupra deciziei de excludere a acestuia din partid.

Amintim că deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii, potrivit dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituție, și se impun cu aceeași forță tuturor subiectelor de drept, forța obligatorie fiind atașată nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta.

În celelalte situații de încetare a mandatului înainte de expirarea duratei normale a acestuia, consiliul local sau consiliul județean, după caz, adoptă în prima ședință ordinară, la propunerea primarului, respectiv a președintelui consiliului județean, o hotărâre prin care se ia act de situația apărută și se declară vacant locul consilierului în cauză. Hotărârea va avea la bază, în toate cazurile, un referat constatator semnat de primar, respectiv de președintele consiliului județean și de secretarul unității administrativ-teritoriale, care va fi însoțit de actele justificative.

5. Dizolvarea consiliului local

În conformitate cu prevederile art. 55 alin. (1) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, consiliul local se dizolvă de drept sau prin referendum local. Consiliul local *se dizolvă de drept*:

a) în cazul în care acesta nu se întrunește timp de două luni consecutiv, deși a fost convocat conform prevederilor legale;

b) în cazul în care nu a adoptat în 3 ședințe ordinare consecutive nicio hotărâre;

c) în situația în care numărul consilierilor locali se reduce sub jumătate plus unu și nu se poate completa prin supleanți.

Primarul, viceprimarul, secretarul unității administrativ-teritoriale, prefectul sau orice altă persoană interesată poate să sesizeze instanța de contencios administrativ cu privire la cazurile prevăzute mai sus. Instanța analizează situația de fapt și se pronunță cu privire la dizolvarea consiliului local. Hotărârea instanței este definitivă și se comunică prefectului.

Consiliul local poate fi *dizolvat și prin referendum local*, organizat în condițiile legii. Referendumul se organizează ca urmare a cererii adresate în acest sens prefectului de cel puțin 25% din numărul cetățenilor cu drept de vot înscriși pe listele electorale ale unității administrativ-teritoriale. Cheltuielile pentru organizarea referendumului pentru dizolvarea consiliului local se suportă din bugetul local.

Referendumul local este organizat, în condițiile legii, de către o comisie numită prin ordin al prefectului, compusă dintr-un reprezentant al prefectului, câte un reprezentant al primarului, al consiliului local și al consiliului județean și un judecător de la judecătoria în a cărei jurisdicție se află unitatea administrativ-teritorială în cauză. Secretarul comisiei este asigurat de instituția prefectului.

Referendumul este valabil dacă s-au prezentat la urne cel puțin jumătate plus unu din numărul total al locuitorilor cu drept de vot. Activitatea consiliului local încetează înainte de termen dacă s-au pronunțat în acest sens cel puțin jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate.

Până la constituirea noului consiliu local, primarul sau, în absența acestuia, secretarul unității administrativ-teritoriale va rezolva problemele curente ale comunei, orașului sau municipiului, potrivit competențelor și atribuțiilor ce îi revin, potrivit legii.

În practica administrației publice locale, la un moment dat, au existat și situații *sui generis*, când nici autoritatea deliberativă și nici cea executivă nu puteau să-și exercite mandatul, în timp ce funcția de secretar al unității administrativ-teritoriale era vacantă. Astfel de cazuri nu aveau o reglementare legală, în decursul timpului nemanifestându-se o așa disfuncționalitate încât să nu existe nicio conducere la nivelul unității administrativ-teritoriale.

Urgența reglementării acestor situații a determinat adoptarea Ordonanței de urgență nr. 14/2015[1] prin care Legea nr. 215/2001 a fost amendată, introducându-se în cadrul art. 55 un nou alineat, text care să aducă o soluție urgentă care să permită funcționarea în limite legale a unității administrativ-teritoriale.

Astfel, potrivit acestei reglementări, în situația excepțională în care primarul se află în imposibilitatea exercitării mandatului, consiliul local este dizolvat, fie de drept, fie ca urmare a unui referendum, iar funcția de secretar al unității administrativ-teritoriale este vacantă, prefectul numește prin ordin o persoană, prin detașare, în condițiile Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, care să exercite atribuțiile de secretar al unității administrativ-teritoriale pentru a rezolva problemele curente ale comunei, orașului sau municipiului, până la ocuparea funcției publice de conducere de secretar în conformitate cu prevederile legislației privind funcția publică și funcționarii publici.

Este evident că persoana desemnată de prefect trebuie să îndeplinească condițiile de studii și vechime în specialitatea studiilor în condițiile legislației privind funcția publică și funcționarii publici.

Și cum detașarea dispusă de prefect este doar o soluție temporară, acesta trebuie să solicite cu celeritate Agenției Naționale a Funcționarilor Publici organizarea concursului

[1] O.U.G. nr. 14/2015 publicată în M. Of. nr. 374 din 28 mai 2015, aprobată prin Legea nr. 355/2015.

pentru ocuparea funcției de conducere de secretar al comunei, orașului sau municipiului, după caz.

Prin derogare de la prevederile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale[1], persoana numită de prefect pentru a îndeplini atribuțiile de secretar al unității administrativ-teritoriale îndeplinește funcția de ordonator principal de credite pentru activitățile curente.

Menționăm că soluțiile legislative de mai sus sunt prevăzute și în situația în care la nivelul județului ar exista o situație excepțională asemănătoare celei de la nivelul consiliului local, astfel cum vom arăta la capitolul rezervat consiliului județean.

Prevederile din Legea nr. 215/2001 referitoare la dizolvarea consiliului local au fost completate cu un nou articol, art. 55[1], introdus prin Ordonanța de urgență nr. 41/2015[2], ale cărui soluții sunt discutabile, deși intenția s-a dorit salvatoare pentru funcționarea în continuare a consiliului local și pentru evitarea unor eventuale sincope și chiar a unor noi alegeri.

În conformitate cu acest text legal, în situația dizolvării consiliului local dacă acesta nu se întrunește timp de două luni consecutiv, deși a fost convocat conform prevederilor legale sau în cazul în care nu a adoptat în 3 ședințe ordinare consecutive nicio hotărâre, consiliul local *se reconstituie* din membrii supleanți, convocarea consilierilor supleanți fiind făcută de către prefect.

Potrivit aceluiași text legal, ședința de reconstituire este legal întrunită dacă la aceasta participă un număr de membri supleanți mai mare decât jumătate plus unu din numărul total al consilierilor din consiliul local respectiv, prevederile din lege referitoare la derularea procedurilor de constituire a consiliului local și de depunere a jurământului de către consilierii aleși aplicându-se în mod corespunzător.

Suntem de părere că soluția legislativă nu ține seama de modalitatea de dizolvare a consiliului local, nefiind astfel în concordanță cu prevederile art. 55 alin. (2) din aceeași lege, care dau în competența instanței de contencios administrativ constatarea dizolvării consiliului local, hotărârea judecătorească fiind definitivă.

Or, de vreme ce consiliul local nu mai există și deci nici membrii titulari ai acestuia, nu ar mai trebui să existe nici supleanți, astfel că se pune întrebarea cum anume s-ar putea realiza reconstituirea consiliului din supleanți?

Din economia Legii administrației publice locale rezultă că supleanții pot ocupa locurile de consilier devenite vacante numai pe durata mandatului consiliului local, când acesta există și funcționează, nu și atunci când consiliul local își încheie mandatul ca urmare a dizolvării.

Nu vom aprofunda aici problema, însă este evident că soluția legislativă lasă loc la discuții serioase în ceea ce privește corelarea ei cu normele și principiile de alegere și constituire a autorităților deliberative ale administrației publice locale. Poate că acest text este de natură a „disciplina" consilierii și a evita cazuri de disfuncționalitate a consiliilor locale, când uneori se încearcă o blocare a activității normale și a luării unor decizii la nivelul colectivităților locale. Chiar și urmărind astfel de deziderate, reglementarea unor situații de excepție trebuie să se încadreze în litera și spiritul dispozițiilor legale, în logica firească a lucrurilor și în derularea unor proceduri corecte și posibile.

---

[1] Legea nr. 273/2006 publicată în M. Of. nr. 618 din 18 iulie 2006, cu modificările și completările ulterioare.

[2] O.U.G. nr. 41/2015 publicată în M. Of. nr. 733 din 30 septembrie 2015, aprobată cu modificări prin Legea nr. 112/2016.

Capitolul VII
PRIMARUL ŞI VICEPRIMARUL

1. Validarea primarului

Comunele, oraşele şi municipiile au câte un primar şi un viceprimar, iar municipiile reşedinţă de judeţ au un primar şi 2 viceprimari, aleşi în condiţiile legii.

Validarea alegerii primarului se face în termen de 20 de zile de la data desfăşurării alegerilor, în camera de consiliu a judecătoriei în a cărei rază teritorială se află comuna sau oraşul, de către un judecător desemnat de preşedintele judecătoriei, după îndeplinirea prevederilor art. 47 alin. (1) şi (2) din Legea nr. 334/2006 privind finanţarea activităţii partidelor politice şi a campaniilor electorale. Aşa cum am arătat la constituirea consiliilor locale, prevederile legale sus-menţionate se referă la obligativitatea depunerii rapoartelor detaliate ale veniturilor şi cheltuielilor electorale, în lipsa acestora neputându-se recurge la validarea mandatelor.

Alegerea poate fi şi invalidată în cazul în care se constată încălcarea condiţiilor de eligibilitate sau dacă alegerea s-a făcut prin fraudă electorală, constatată în condiţiile Legii nr. 115/2015.

Rezultatul validării sau invalidării alegerii primarului se aduce la cunoştinţă prefectului şi se prezintă în şedinţa de constituire a consiliului local sau, după caz, într-o şedinţă extraordinară, de către un judecător desemnat de preşedintele judecătoriei.

În caz de invalidare a alegerii primarului, Guvernul, la propunerea prefectului, va stabili data alegerilor în termen de cel mult 90 de zile de la data invalidării sau, după caz, de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti, în condiţiile legii.

După prezentarea rezultatului validării, primarul depune în faţa consiliului local jurământul, care este similar cu cel depus de consilierii locali. Primarul care refuză să depună jurământul este considerat demisionat de drept.

După depunerea jurământului în cadrul unei ceremonii publice, primarului i se înmânează legitimaţia şi eşarfa în culorile drapelului naţional, pe care acesta are dreptul să o poarte, la solemnităţi, recepţii, ceremonii publice şi la celebrarea căsătoriilor. Modelul eşarfei se stabileşte prin hotărâre a Guvernului.

Viceprimarul se alege în şedinţa de constituire a consiliului local, din rândul consilierilor validaţi, cu votul majorităţii consilierilor locali în funcţie. Viceprimarul este subordonat primarului şi înlocuitorul de drept al acestuia, care îi poate delega atribuţiile sale.

Schimbarea din funcţie a viceprimarului se poate face de consiliul local, prin hotărâre adoptată cu votul a două treimi din numărul consilierilor în funcţie, la propunerea motivată a primarului sau a unei treimi din numărul consilierilor locali în funcţie.

La deliberarea şi adoptarea hotărârilor care privesc alegerea sau schimbarea din funcţie a viceprimarului participă şi votează şi consilierul local care candidează la funcţia de viceprimar, respectiv viceprimarul în funcţie a cărui schimbare se propune.

Pe durata exercitării mandatului, viceprimarul îşi păstrează statutul de consilier local, fără a beneficia de indemnizaţia aferentă acestui statut.

Pe durata mandatului, primarul şi viceprimarul primesc o indemnizaţie lunară, ca unică formă de remunerare a activităţii corespunzătoare funcţiei de primar, respectiv de viceprimar, şi care reprezintă baza de calcul pentru stabilirea drepturilor şi obligaţiilor care se determină în raport cu venitul salarial. Primarul şi viceprimarul nu beneficiază de sporul de vechime în muncă şi nici de alte sporuri prevăzute de lege. Durata mandatului constituie vechime în muncă şi în specialitatea studiilor absolvite.

2. Rolul şi atribuţiile primarului

Definind rolul primarului, Legea nr. 215/2001 precizează că acesta îndeplineşte o funcţie de autoritate publică şi conduce serviciile publice locale.

Primarul reprezintă unitatea administrativ-teritorială în relaţiile cu alte autorităţi publice, cu persoanele fizice sau juridice române ori străine, precum şi în justiţie.

Primarul asigură respectarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor, a prevederilor Constituţiei, precum şi punerea în aplicare a legilor, a decretelor Preşedintelui României, a hotărârilor şi ordonanţelor Guvernului, a hotărârilor consiliului local. Primarul dispune măsurile necesare şi acordă sprijin pentru aplicarea ordinelor şi instrucţiunilor cu caracter normativ ale miniştrilor, ale celorlalţi conducători ai autorităţilor administraţiei publice centrale, ale prefectului, precum şi a hotărârilor consiliului judeţean, în condiţiile legii.

Deşi este o autoritate executivă, primarul participă la şedinţele consiliului local şi are dreptul să îşi exprime punctul de vedere asupra tuturor problemelor supuse dezbaterii.

Primarul nu exercită atribuţiile în nume propriu, ci în numele colectivităţii care l-a ales, precum şi în numele statului, care l-a abilitat prin lege.

Potrivit dispoziţiilor art. 63 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, primarul îndeplineşte următoarele categorii principale de atribuţii:

a) atribuţii exercitate în calitate de reprezentant al statului, în condiţiile legii;
b) atribuţii referitoare la relaţia cu consiliul local;
c) atribuţii referitoare la bugetul local;
d) atribuţii privind serviciile publice asigurate cetăţenilor;
e) alte atribuţii stabilite prin lege.

În exercitarea prerogativelor de ***reprezentant al statului*** în comuna sau în oraşul în care a fost ales, primarul îndeplineşte funcţia de ofiţer de stare civilă şi de autoritate tutelară şi asigură funcţionarea serviciilor publice locale de profil, atribuţii privind organizarea şi desfăşurarea alegerilor, referendumului şi a recensământului, precum şi alte atribuţii stabilite prin lege.

Aceste atribuţii reprezintă o consacrare expresă a *dublei calităţi* a primarului de reprezentant al colectivităţii locale, al celor care l-au ales, dar şi de reprezentant al statului în respectiva unitate administrativ-teritorială, textul legii redând numai cu caracter exemplificativ principalele probleme care interesează statul la nivel local.

În exercitarea atribuţiilor de reprezentant al statului, primarul poate solicita prefectului, în condiţiile legii, sprijinul conducătorilor serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale din unităţile

administrativ-teritoriale, dacă sarcinile ce îi revin nu pot fi rezolvate prin aparatul de specialitate.

În exercitarea atribuțiilor referitoare la ***relația cu consiliul local***, primarul:

a) prezintă consiliului local, în primul trimestru, un raport anual privind starea economică, socială şi de mediu a unității administrativ-teritoriale;

b) prezintă, la solicitarea consiliului local, alte rapoarte şi informări;

c) elaborează proiectele de strategii privind starea economică, socială şi de mediu a unității administrativ-teritoriale şi le supune aprobării consiliului local.

În exercitarea atribuțiilor referitoare la ***bugetul local***, primarul:

a) exercită funcția de ordonator principal de credite;

b) întocmeşte proiectul bugetului local şi contul de încheiere a exercițiului bugetar şi le supune spre aprobare consiliului local;

c) inițiază, în condițiile legii, negocieri pentru contractarea de împrumuturi şi emiterea de titluri de valoare în numele unității administrativ-teritoriale;

d) verifică, prin compartimentele de specialitate, corecta înregistrare fiscală a contribuabililor la organul fiscal teritorial, atât a sediului social principal, cât şi a sediului secundar.

În exercitarea atribuțiilor privind ***serviciile publice asigurate cetățenilor***, primarul:

a) coordonează realizarea serviciilor publice de interes local prestate prin intermediul aparatului de specialitate sau prin intermediul organismelor prestatoare de servicii publice şi de utilitate publică de interes local;

b) ia măsuri pentru prevenirea şi, după caz, gestionarea situațiilor de urgență;

c) ia măsuri pentru organizarea executării şi executarea în concret a activităților care fac obiectul serviciilor publice de interes local;

d) ia măsuri pentru asigurarea inventarierii, evidenței statistice, inspecției şi controlului efectuării serviciilor publice de interes local, precum şi a bunurilor din patrimoniul public şi privat al unității administrativ-teritoriale;

e) numeşte, sancționează şi dispune suspendarea, modificarea şi încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condițiile legii, pentru personalul din cadrul aparatului de specialitate, precum şi pentru conducătorii instituțiilor şi serviciilor publice de interes local;

f) asigură elaborarea planurilor urbanistice prevăzute de lege, le supune aprobării consiliului local şi acționează pentru respectarea prevederilor acestora;

g) emite avizele, acordurile şi autorizațiile date în competența sa prin lege şi alte acte normative;

h) asigură realizarea lucrărilor şi ia măsurile necesare conformării cu prevederile angajamentelor asumate în procesul de integrare europeană în domeniul protecției mediului şi gospodăririi apelor pentru serviciile furnizate cetățenilor.

Primarul îndeplineşte şi alte atribuții prevăzute de lege sau de alte acte normative, precum şi însărcinări date de consiliul local.

Potrivit legii, primarul poate delega atribuțiile ce îi sunt conferite de lege şi alte acte normative viceprimarului, secretarului unității administrativ-teritoriale, conducătorilor compartimentelor funcționale sau personalului din aparatul de specialitate, precum şi conducătorilor instituțiilor şi serviciilor publice de interes local, în funcție de competențele ce le revin în domeniile respective.

Pentru exercitarea corespunzătoare a atribuţiilor sale, primarul colaborează cu serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale, precum şi cu consiliul judeţean.

Numirea conducătorilor instituţiilor şi serviciilor publice de interes local se face pe baza concursului organizat potrivit procedurilor şi criteriilor aprobate de consiliul local, la propunerea primarului, în condiţiile legii. Numirea se face prin dispoziţia primarului, având anexat contractul de management.

Pentru îndeplinirea în bune condiţii a atribuţiilor legale, primarii comunelor pot angaja, în limita numărului maxim de posturi aprobate, un consilier personal. Primarii oraşelor, municipiilor şi ai municipiilor reşedinţă de judeţ pot înfiinţa, în limita numărului maxim de posturi aprobate, *cabinetul primarului*, compartiment distinct format din maximum două persoane, la oraşe şi municipii, şi din maximum 4 persoane, la municipii reşedinţă de judeţ. Acest personal este numit şi eliberat din funcţie de către primar şi îşi desfăşoară activitatea în baza unui contract individual de muncă pe durată determinată, încheiat în condiţiile legii, pe durata mandatului primarului.

În exercitarea atribuţiilor sale primarul emite dispoziţii cu caracter normativ sau individual. Acestea devin executorii numai după ce sunt aduse la cunoştinţă publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate.

Dispoziţiile primarului se comunică în mod obligatoriu prefectului judeţului, în cel mult 5 zile lucrătoare de la semnarea lor.

3. Mandatul primarului

Mandatul primarului este de 4 ani şi poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război, calamitate naturală, dezastru sau sinistru deosebit de grav.

Calitatea de primar încetează la data depunerii jurământului de către noul primar. Calitatea de primar *încetează de drept*, înainte de expirarea duratei normale a mandatului, în următoarele cazuri:

a) demisie;

b) incompatibilitate;

c) schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială;

d) condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate;

e) punerea sub interdicţie judecătorească;

f) pierderea drepturilor electorale;

g) pierderea, prin demisie, a calităţii de membru al partidului politic sau al organizaţiei minorităţii naţionale pe a cărei listă a fost ales[1];

h) deces;

i) dacă se află în imposibilitatea exercitării funcţiei din cauza unei boli grave, certificate, care nu permite desfăşurarea activităţii în bune condiţii timp de 6 luni pe parcursul unui an calendaristic;

j) dacă nu îşi exercită, în mod nejustificat, mandatul timp de 45 de zile consecutiv.

---

[1] Textul a fost introdus ca lit. g)[1] a art. 15 alin. (2) din Legea nr. 393/2004 prin art. I pct. 6 din Legea nr. 249/2006, publicată în M. Of. nr. 554 din 27 iunie 2006.

Primarul poate *demisiona*, anunțând în scris consiliul local și prefectul. La prima ședință a consiliului, președintele de ședință ia act de această situație, care se consemnează în procesul-verbal. Prefectul ia act prin ordin de demisia primarului. Ordinul prefectului, împreună cu un extras din procesul-verbal al ședinței, se înaintează ministerului de resort, care va propune Guvernului stabilirea datei desfășurării alegerilor pentru un nou primar.

Încetarea mandatului de primar în cazul *schimbării domiciliului în altă unitate administrativ-teritorială* poate interveni numai după efectuarea în actul de identitate al celui în cauză a mențiunii corespunzătoare, de către organul abilitat potrivit legii.

În caz de *condamnare la o pedeapsă privativă de libertate*, de *punere sub interdicție* judecătorească sau de *pierdere a drepturilor electorale*, încetarea mandatului de primar poate avea loc numai după rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești.

Primarul se află în *imposibilitatea exercitării mandatului* în situațiile în care nu se poate prezenta efectiv la primărie din motive de sănătate sau din alte cauze, chiar dacă acestea nu îi sunt imputabile.

Referitor la încetarea de drept a mandatului de primar înainte de termen, ca urmare a *pierderii prin demisie a calității de membru al partidului politic sau al organizației minorității naționale* pe a cărei listă a fost ales, trebuie să facem câteva precizări.

Mai întâi, este de semnalat că textul se referă, la fel ca și în cazul consilierilor locali sau consilierilor județeni, la **lista** partidului sau a organizației minorității naționale **pe care a fost ales**. Din acest punct de vedere, considerăm că textul este greșit, deoarece numai consilierii sunt aleși pe baza scrutinului de listă, în timp ce primarul se alege prin scrutin uninominal. În aceste condiții, dispozițiile legale ar fi trebuit să rețină, în cazul primarului, pierderea prin demisie a calității de membru al partidului politic sau al organizației minorității naționale *al cărei membru a fost la data alegerii sau care l-a susținut în alegeri.*

O altă precizare pe care o considerăm necesară este aceea că, în timp ce pentru consilieri textul nu menționează modalitatea prin care se pierde calitatea de membru al partidului politic sau al organizației minorității naționale (demisie sau excludere), în cazul primarului este avută în vedere pierderea acestei calități prin demisie. O astfel de abordare a fost interpretată ca fiind o încălcare a principiului nediscriminării, în sensul inegalității de tratament juridic între consilierii locali și consilierii județeni, pe de o parte, și primar, pe de altă parte.

Cu privire la această pretinsă discriminare, Curtea Constituțională a reținut prin Decizia nr. 915 din 18 octombrie 2007[1], că „distincția pe care o face textul legal asupra modalității de încetare a mandatului vizează două categorii diferite de aleși locali, supuși unui statut distinct atât prin Legea nr. 393/2004, cât și prin Legea administrației publice locale nr. 215/2001".

Așadar, alegerea prin scrutin uninominal a primarului justifică diferența de regim juridic față de consilierii locali, în sensul că numai demisia din partidul politic (ca act de voință unilaterală) poate conduce la încetarea mandatului de primar, nu și excluderea acestuia din partid, ca sancțiune politică.

În toate cazurile de încetare înainte de termen a mandatului de primar, prefectul emite un ordin prin care constată încetarea mandatului acestuia.

[1] Decizia nr. 915/2007 publicată în M. Of. nr. 773 din 14 noiembrie 2007.

Ordinul va avea la bază un referat semnat de secretarul comunei sau al oraşului, precum şi actele din care rezultă motivul legal de încetare a mandatului. Ordinul prefectului poate fi atacat de primar la instanța de contencios administrativ în termen de 10 zile de la comunicare.

Instanța de contencios administrativ este obligată să se pronunțe în termen de 30 de zile. În acest caz, procedura prealabilă nu se mai efectuează, iar hotărârea primei instanțe este definitivă.

Data organizării alegerilor pentru funcția de primar se stabileşte de Guvern, la propunerea prefectului. Alegerile se organizează în maximum 90 de zile de la expirarea termenului în care primarul putea să atace la instanța de contencios administrativ ordinul prefectului sau de la data rămânerii definitive a hotărârii instanței.

Potrivit art. 70 din Legea nr. 215/2001, mandatul primarului poate înceta şi ca urmare a rezultatului *unui referendum local* având ca obiect demiterea acestuia.

Referendumul pentru încetarea mandatului primarului se organizează la cererea adresată prefectului de locuitorii comunei, oraşului sau municipiului, ca urmare a nesocotirii de către acesta a intereselor generale ale colectivității locale sau a neexercitării atribuțiilor ce îi revin, potrivit legii, inclusiv a celor pe care le exercită ca reprezentant al statului.

Cererea va cuprinde motivele ce au stat la baza acesteia, numele şi prenumele, data şi locul naşterii, seria şi numărul buletinului sau ale cărții de identitate şi semnătura olografă ale cetățenilor care au solicitat organizarea referendumului.

Organizarea referendumului trebuie să fie solicitată, în scris, de cel puțin 25% dintre locuitorii cu drept de vot. Acest procent trebuie să fie realizat în fiecare dintre localitățile componente ale comunei, oraşului sau municipiului.

Cheltuielile necesare pentru organizarea referendumului pentru încetarea înainte de termen a mandatului de primar se suportă din bugetul local.

Prevederile legale privind procedura de organizare şi desfăşurare a referendumului pentru dizolvarea consiliului local sunt aplicabile şi în cazul referendumului local pentru demiterea primarului. Mandatul primarului încetează înainte de termen dacă s-au pronunțat în acest sens cel puțin jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate.

Legea administrației publice locale reglementează şi *suspendarea de drept* din funcția de primar, care *intervine numai în cazul în care acesta a fost arestat preventiv*.

Măsura arestării preventive se comunică de îndată de către instanța de judecată prefectului care, prin ordin, constată suspendarea mandatului. Ordinul de suspendare se comunică primarului în termen de maximum 48 de ore de la emitere.

Suspendarea durează până la încetarea situației care a generat această măsură. Dacă primarul suspendat din funcție a fost găsit nevinovat, acesta are dreptul, în condițiile legii, la plata drepturilor salariale corespunzătoare perioadei în care a fost suspendat.

Dispozițiile referitoare la suspendarea de drept din funcție a primarului se aplică în mod corespunzător şi viceprimarului.

Cu privire la suspendarea mandatului de primar şi de viceprimar sunt valabile cele precizate la suspendarea de drept a mandatului de consilier local, înțelegând că *suspendarea intervine şi în cazul în care a fost instituită măsura arestului la domiciliu.*

În caz de vacanță a funcției de primar, precum şi în caz de suspendare din funcție a acestuia, atribuțiile care îi sunt conferite prin lege vor fi exercitate de drept de viceprimar

sau, după caz, de unul dintre viceprimari, desemnat de consiliul local cu votul secret al majorității consilierilor locali în funcție, cu respectarea drepturilor și obligațiilor corespunzătoare funcției. În acest caz, viceprimarul va primi o indemnizație lunară unică egală cu cea a funcției de primar pe perioada exercitării funcției.

În situația de mai sus, consiliul local poate delega, prin hotărâre, din rândul membrilor săi, un consilier local care va îndeplini temporar atribuțiile viceprimarului, cu respectarea drepturilor și obligațiilor corespunzătoare funcției. Consilierul local delegat va primi o indemnizație lunară unică egală cu cea a funcției de viceprimar pe perioada exercitării funcției.

În situația în care sunt suspendați din funcție, în același timp, atât primarul, cât și viceprimarul, consiliul local deleagă un consilier local care va îndeplini atât atribuțiile primarului, cât și pe cele ale viceprimarului, până la încetarea suspendării, cu respectarea drepturilor și obligațiilor corespunzătoare funcției de primar. Consilierul local delegat va primi o indemnizație lunară unică egală cu cea a funcției de primar.

Pentru punerea în aplicare a activităților date în competența sa prin acte normative, primarul beneficiază de un aparat de specialitate, pe care îl conduce și îl controlează. Acest aparat este structurat pe compartimente funcționale în care sunt încadrați funcționari publici și personal contractual.

Numirea și eliberarea din funcție a personalului din aparatul de specialitate al primarului se fac de primar, în condițiile legii.

Primarul, viceprimarul, secretarul unității administrativ-teritoriale și aparatul de specialitate al primarului constituie o structură funcțională cu activitate permanentă, denumită primăria comunei, orașului sau municipiului, care duce la îndeplinire hotărârile consiliului local și dispozițiile primarului, soluționând problemele curente ale colectivității locale. Primarul răspunde de buna funcționare a administrației publice locale, în condițiile legii.

Potrivit Legii administrației publice locale, primarul conduce serviciile publice de interes local.

Numirea și eliberarea din funcție a personalului din cadrul instituțiilor și serviciilor publice de interes local se fac de conducătorii acestora, în condițiile legii.

Funcționarii publici din cadrul aparatului de specialitate al primarului și din cadrul instituțiilor și serviciilor publice de interes local se bucură de stabilitate în funcție, în condițiile legii.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul VIII
ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ A MUNICIPIULUI BUCUREŞTI

Legea administraţiei publice locale consacră un capitol distinct administraţiei municipiului Bucureşti.

Astfel, potrivit normelor din cuprinsul Capitolului V al Legii nr. 215/2001, municipiul Bucureşti este organizat în 6 subdiviziuni administrativ-teritoriale, numite sectoare, care au câte un primar şi un viceprimar, iar municipiul Bucureşti are un primar general şi 2 viceprimari.

Validarea alegerii primarului general al municipiului Bucureşti se face de preşedintele Tribunalului Bucureşti, în condiţiile legii, în timp ce validarea alegerii primarilor de sectoare se face în camera de consiliu a judecătoriilor de sector, de către un judecător desemnat de preşedintele judecătoriei.

Autorităţile administraţiei publice locale din municipiul Bucureşti sunt Consiliul General al Municipiului Bucureşti şi consiliile locale ale sectoarelor, ca autorităţi deliberative, precum şi primarul general al municipiului Bucureşti şi primarii sectoarelor, ca autorităţi executive, alese în condiţiile legii pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale.

Consiliile locale ale sectoarelor municipiului Bucureşti se constituie, funcţionează şi pot fi dizolvate în condiţiile prevăzute de Legea administraţiei publice locale pentru consiliile locale, care se aplică în mod corespunzător.

Potrivit dispoziţiilor art. 81 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, *consiliile locale ale sectoarelor* municipiului Bucureşti exercită, în principal, următoarele atribuţii:

a) aleg, din rândul consilierilor, consilierul care conduce şedinţele consiliului, precum şi un viceprimar; aceştia îşi păstrează calitatea de consilier;

b) aprobă regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului;

c) avizează studii, prognoze şi programe de dezvoltare economico-socială, de organizare şi amenajare a teritoriului şi urbanism, inclusiv participarea la programe de dezvoltare regională şi zonală, în condiţiile legii, pe care le supune spre aprobare Consiliului General al Municipiului Bucureşti;

d) aprobă bugetul local, împrumuturile, virările de credite şi modul de utilizare a rezervei bugetare; aprobă contul de încheiere a exerciţiului bugetar; stabilesc impozite şi taxe locale, precum şi taxe speciale, în condiţiile legii;

e) aprobă, la propunerea primarului, în condiţiile legii, organigrama, statul de funcţii, numărul de personal şi regulamentul de organizare şi funcţionare ale aparatului de specialitate şi ale serviciilor publice de interes local;

f) administrează, în condiţiile legii, bunurile proprietate publică sau privată a municipiului, de pe raza sectorului, pe baza hotărârii Consiliului General al Municipiului Bucureşti;

g) hotărăsc cu privire la concesionarea sau închirierea serviciilor publice de sub autoritatea lor, în condiţiile legii;

h) înființează instituții, societăți și servicii publice; instituie, cu respectarea criteriilor generale stabilite prin lege, norme de organizare și funcționare pentru instituțiile și serviciile publice, precum și pentru societățile pe care le înființează sau care se află sub autoritatea lor; numesc și eliberează din funcție, în condițiile legii, conducătorii instituțiilor publice și ai serviciilor publice de interes local;

i) aprobă, în condițiile legii, planurile urbanistice zonale și de detaliu ale sectoarelor, pe care le comunică Consiliului General al Municipiului București; aprobă, în limitele competențelor lor, documentațiile tehnico-economice pentru lucrările de investiții de interes local și asigură condițiile necesare pentru realizarea lor, în concordanță cu prevederile planului urbanistic general al municipiului București și ale regulamentului aferent;

j) asigură, potrivit competențelor lor, condițiile necesare bunei funcționări a instituțiilor și serviciilor publice de educație, sănătate, cultură, tineret și sport, apărarea ordinii publice, de interes local; urmăresc și controlează activitatea acestora;

k) contribuie la organizarea activităților științifice, culturale, artistice, sportive și de agrement;

l) contribuie la asigurarea ordinii publice, analizează activitatea Poliției Comunitare și propune măsuri de îmbunătățire a acesteia;

m) acționează pentru protecția și refacerea mediului, în scopul creșterii calității vieții; contribuie la protecția, conservarea, restaurarea și punerea în valoare a monumentelor istorice și de arhitectură, a parcurilor și a rezervațiilor naturale;

n) contribuie la realizarea măsurilor de protecție și asistență socială, asigură protecția drepturilor copilului, potrivit legislației în vigoare; aprobă criteriile pentru repartizarea locuințelor sociale; înființează și asigură funcționarea unor instituții de binefacere de interes local;

o) înființează și organizează târguri, piețe, oboare, locuri și parcuri de distracție, baze sportive și asigură buna funcționare a acestora;

p) hotărăsc, în condițiile legii, cu acordul Consiliului General al Municipiului București, cooperarea sau asocierea cu autorități ale administrației publice locale din țară sau din străinătate, precum și aderarea la asociații naționale și internaționale ale autorităților administrației publice locale, în vederea promovării unor interese comune;

q) hotărăsc, în condițiile legii, cu acordul prealabil al Consiliului General al Municipiului București, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române sau străine, cu organizații neguvernamentale și cu alți parteneri sociali, în vederea finanțării și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public local;

r) asigură libertatea comerțului și încurajează libera inițiativă, în condițiile legii;

s) sprijină, în condițiile legii, activitatea cultelor religioase.

Menționăm însă, că nu toate atribuțiile enumerate mai sus pot fi exercitate de către consiliile locale ale sectoarelor fără vreo condiționare din partea Consiliului General al Municipiului București. Astfel, atribuțiile prevăzute la lit. c), h), p) și q) pot fi ***exercitate numai pe baza împuternicirii exprese*** date prin hotărâre a Consiliului General al Municipiului București.

Legea stabilește în sarcina consiliilor locale ale sectoarelor exercitarea și a altor atribuții prevăzute de lege sau delegate de Consiliul General al Municipiului București.

Consiliul General al Municipiului București se constituie, funcționează și îndeplinește atribuțiile prevăzute de dispozițiile Legii administrației publice locale pentru consiliile locale, care se aplică în mod corespunzător.

Primarii şi viceprimarii sectoarelor municipiului Bucureşti funcționează în condițiile prevăzute de Legea administrației publice locale pentru primarii şi viceprimarii comunelor şi oraşelor şi îndeplinesc atribuțiile stabilite de lege pentru aceştia, *cu excepția* celor referitoare la consultarea populației prin referendum, organizat pentru soluționarea problemelor locale de interes deosebit, şi la măsurile prevăzute de lege pentru desfăşurarea adunărilor publice. Menționăm că aceste atribuții se exercită numai de primarul general al municipiului Bucureşti.

Primarilor şi viceprimarilor sectoarelor municipiului Bucureşti li se aplică în mod corespunzător dispozițiile legii cu privire la suspendare şi demitere.

Primarul general şi viceprimarii municipiului Bucureşti funcționează şi îndeplinesc atribuțiile prevăzute de Legea administrației publice pentru primarii şi viceprimarii comunelor şi oraşelor, care se aplică în mod corespunzător.

Primarul general al municipiului Bucureşti este asimilat demnitarului. Acesta poate înființa, în limita numărului maxim de posturi aprobate, *cabinetul primarului general*, compartiment distinct, care cuprinde următoarele funcții de execuție de specialitate: director de cabinet, asistent de cabinet, consilier personal, secretar personal şi curier personal. Numărul maxim de posturi din cabinetul primarului general al municipiului Bucureşti este de 13.

Primarului general şi viceprimarilor municipiului Bucureşti li se aplică în mod corespunzător dispozițiile legii cu privire la suspendare şi demitere.

Secretarilor sectoarelor municipiului Bucureşti, precum şi secretarului municipiului Bucureşti le sunt aplicabile în mod corespunzător prevederile Capitolului X din Legea administrației publice locale referitoare la secretarii unităților administrativ-teritoriale.

Hotărârile Consiliului General al Municipiului Bucureşti şi dispozițiile cu caracter normativ ale primarului general sunt obligatorii şi pentru autoritățile administrației publice locale organizate în sectoarele municipiului Bucureşti.

Primarul general al municipiului Bucureşti împreună cu primarii sectoarelor municipiului Bucureşti se întrunesc cel puțin o dată pe lună, la convocarea primarului general sau la propunerea a cel puțin 3 primari de sectoare. La şedințe se analizează modul în care sunt duse la îndeplinire hotărârile Consiliului General al Municipiului Bucureşti şi dispozițiile cu caracter normativ ale primarului general şi se prezintă informări reciproce privitoare la activitatea consiliilor locale de sector, avându-se în vedere corelarea unor activități necesare în vederea bunei funcționări a administrației municipiului Bucureşti. La şedințe participă de drept şi prefectul municipiului Bucureşti.

Potrivit legii, primarii sectoarelor participă de drept la şedințele Consiliului General al Municipiului Bucureşti şi pot avea intervenții la dezbaterea problemelor aflate pe ordinea de zi.

La şedințele comisiilor Consiliului General al Municipiului Bucureşti pot participa preşedinții comisiilor de specialitate ale consiliilor locale de sector, care au dreptul să intervină la discuții, fără a avea drept de vot.

Capitolul IX
CONSILIUL JUDEŢEAN

1. Constituirea consiliului judeţean

Potrivit art. 122 alin. (1) din Constituţie şi art. 87 alin. (1) din Legea administraţiei publice locale, consiliul judeţean este autoritatea administraţiei publice locale, constituită la nivel judeţean, pentru coordonarea activităţii consiliilor comunale şi orăşeneşti, în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean.

Consiliul judeţean este compus din consilieri judeţeni, aleşi prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, în condiţiile legii. Numărul membrilor fiecărui consiliu judeţean se stabileşte, ca şi în cazul consiliilor locale, prin ordin al prefectului, în funcţie de numărul locuitorilor judeţului, conform populaţiei după domiciliu, raportate de Institutul Naţional de Statistică la data de 1 ianuarie a anului în curs şi este cuprins între 31 şi 37 de consilieri.

Pentru validarea mandatelor de consilieri judeţeni, precum şi pentru constituirea consiliului judeţean sunt aplicabile în mod corespunzător prevederile din Legea administraţiei publice locale referitoare la validarea consilierilor locali şi la constituirea consiliului local, astfel că în acest capitol nu vor mai fi reluate.

Consilierii judeţeni ale căror mandate au fost validate depun în faţa consiliului judeţean jurământul în limba română. Jurământul poate fi depus şi fără formulă religioasă. Consilierii care refuză să depună jurământul sunt consideraţi demisionaţi de drept.

Consiliul judeţean se declară legal constituit, dacă majoritatea consilierilor validaţi au depus jurământul. Constituirea consiliului judeţean se constată prin hotărâre, adoptată cu votul majorităţii consilierilor validaţi.

2. Atribuţiile consiliului judeţean

Potrivit dispoziţiilor art. 91 alin. (1) din Legea administraţiei publice locale, Consiliul judeţean îndeplineşte următoarele categorii principale de atribuţii:

a) atribuţii privind organizarea şi funcţionarea aparatului de specialitate al consiliului judeţean, ale instituţiilor şi serviciilor publice de interes judeţean şi ale societăţilor comerciale şi regiilor autonome de interes judeţean;

b) atribuţii privind dezvoltarea economico-socială a judeţului;

c) atribuţii privind gestionarea patrimoniului judeţului;

d) atribuţii privind gestionarea serviciilor publice din subordine;

e) atribuţii privind cooperarea interinstituţională;

f) alte atribuţii prevăzute de lege.

În exercitarea atribuțiilor *privind organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, ale instituțiilor și serviciilor publice de interes județean și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes județean*, consiliul județean:

a) alege, din rândul consilierilor județeni, președintele și cei 2 vicepreședinți ai consiliului județean;

b) hotărăște înființarea sau reorganizarea de instituții, servicii publice și societăți comerciale de interes județean, precum și reorganizarea regiilor autonome de interes județean, în condițiile legii;

c) aprobă regulamentul de organizare și funcționare a consiliului județean, organigrama, statul de funcții, regulamentul de organizare și funcționare ale aparatului de specialitate, precum și ale instituțiilor și serviciilor publice de interes județean și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes județean;

d) exercită, în numele județului, toate drepturile și obligațiile corespunzătoare participațiilor deținute la societăți comerciale sau regii autonome, în condițiile legii;

e) numește, sancționează și dispune suspendarea, modificarea și încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condițiile legii, pentru conducătorii instituțiilor și serviciilor publice de interes județean.

În exercitarea atribuțiilor privind *dezvoltarea economico-socială a județului*, consiliul județean:

a) aprobă, la propunerea președintelui consiliului județean, bugetul propriu al județului, virările de credite, modul de utilizare a rezervei bugetare și contul de încheiere a exercițiului bugetar;

b) aprobă, la propunerea președintelui consiliului județean, contractarea și/sau garantarea împrumuturilor, precum și contractarea de datorie publică locală prin emisiuni de titluri de valoare în numele județului, în condițiile legii;

c) stabilește impozite și taxe județene, în condițiile legii;

d) adoptă strategii, prognoze și programe de dezvoltare economico-socială și de mediu a județului, pe baza propunerilor primite de la consiliile locale; dispune, aprobă și urmărește, în cooperare cu autoritățile administrației publice locale comunale și orășenești interesate, măsurile necesare, inclusiv cele de ordin financiar, pentru realizarea acestora;

e) stabilește, pe baza avizului consiliilor locale ale unităților administrativ-teritoriale implicate, proiectele de organizare și amenajare a teritoriului județului, precum și de dezvoltare urbanistică generală a acestuia și a unităților administrativ-teritoriale componente; urmărește modul de realizare a acestora, în cooperare cu autoritățile administrației publice locale comunale, orășenești sau municipale implicate;

f) aprobă documentațiile tehnico-economice pentru lucrările de investiții de interes județean, în limitele și în condițiile legii.

În exercitarea atribuțiilor privind *gestionarea patrimoniului județului*, consiliul județean:

a) hotărăște darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică a județului, după caz, precum și a serviciilor publice de interes județean, în condițiile legii;

b) hotărăște vânzarea, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate privată a județului, după caz, în condițiile legii;

c) atribuie, în condițiile legii, denumiri de obiective de interes județean.

În exercitarea *atribuțiilor privind gestionarea serviciilor publice din subordine*, consiliul județean:

a) asigură, potrivit competențelor sale și în condițiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes județean privind:

1. educația;
2. serviciile sociale pentru protecția copilului, a persoanelor cu handicap, a persoanelor vârstnice, a familiei și a altor persoane sau grupuri aflate în nevoie socială;
3. sănătatea;
4. cultura;
5. tineretul;
6. sportul;
7. ordinea publică;
8. situațiile de urgență;
9. protecția și refacerea mediului;
10. conservarea, restaurarea și punerea în valoare a monumentelor istorice și de arhitectură, a parcurilor, grădinilor publice și rezervațiilor naturale;
11. evidența persoanelor;
12. podurile și drumurile publice;
13. serviciile comunitare de utilitate publică de interes județean, precum și alimentarea cu gaz metan;
14. alte servicii publice stabilite prin lege;

b) sprijină, în condițiile legii, activitatea cultelor religioase;

c) emite avizele, acordurile și autorizațiile date în competența sa prin lege;

d) acordă consultanță în domenii specifice, în condițiile legii, unităților administrativ-teritoriale din județ, la cererea acestora.

În exercitarea atribuțiilor privind *cooperarea interinstituțională*, consiliul județean:

a) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române ori străine, inclusiv cu parteneri din societatea civilă, în vederea finanțării și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public județean;

b) hotărăște, în condițiile legii, înfrățirea județului cu unități administrativ-teritoriale din alte țări;

c) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu alte unități administrativ-teritoriale din țară ori din străinătate, precum și aderarea la asociații naționale și internaționale ale autorităților administrației publice locale, în vederea promovării unor interese comune.

Persoanele împuternicite să reprezinte interesele unității administrativ-teritoriale în societăți, regii autonome de interes județean, asociații de dezvoltare intercomunitară și alte organisme de cooperare sau parteneriat sunt desemnate prin hotărâre a consiliului județean, în condițiile legii, respectând configurația politică rezultată după alegerile locale.

3. Funcționarea consiliului județean

Consiliul județean se alege pentru un mandat de 4 ani, care poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă.

Consiliul județean își exercită mandatul de la data constituirii până la data declarării ca legal constituit a consiliului nou ales.

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Consiliul județean se întrunește în ședință *ordinară* în fiecare lună, la convocarea președintelui consiliului județean. Consiliul județean se poate întruni și în ședințe *extraordinare* ori de câte ori este necesar, la cererea președintelui sau a cel puțin unei treimi din numărul membrilor consiliului ori la solicitarea prefectului, adresată președintelui consiliului județean, în cazuri excepționale care necesită adoptarea de măsuri imediate pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor calamităților, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor sau epizootiilor, precum și pentru apărarea ordinii și liniștii publice.

Convocarea consiliului județean se face în scris, prin intermediul secretarului județului, cu cel puțin 5 zile înaintea ședințelor ordinare sau cu cel mult 3 zile înaintea celor extraordinare.

În caz de forță majoră și de maximă urgență pentru rezolvarea intereselor locuitorilor județului convocarea consiliului județean se face de îndată.

În invitația la ședință se vor preciza data, ora, locul desfășurării și ordinea de zi a acesteia.

În situația în care președintele consiliului județean se află în imposibilitate de a convoca consiliul în ședință ordinară, aceasta se face de către vicepreședintele desemnat să îi țină locul.

Ordinea de zi a ședinței consiliului județean se aduce la cunoștință locuitorilor județului prin mass-media sau prin orice alt mijloc de publicitate. În județele în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor ordinea de zi se aduce la cunoștință publică și în limba maternă a cetățenilor aparținând minorității respective.

Ședințele consiliului județean se desfășoară legal în prezența majorității consilierilor județeni în funcție. Prezența consilierilor județeni la ședință este obligatorie. Cazurile în care se consideră că absența este determinată de motive temeinice se stabilesc prin regulamentul de organizare și funcționare a consiliului județean. În situația în care un consilier județean absentează de două ori consecutiv fără motive temeinice, el poate fi sancționat în condițiile regulamentului de organizare și funcționare a consiliului județean.

Ședințele consiliului județean sunt conduse de președinte sau, în lipsa acestuia, de vicepreședintele desemnat să îi țină locul. În cazul în care, din motive întemeiate, lipsește și acest vicepreședinte desemnat, ședința va fi condusă de cel alt vicepreședinte sau de un consilier județean, ales cu votul majorității consilierilor județeni prezenți.

În exercitarea atribuțiilor care îi revin, consiliul județean adoptă hotărâri cu votul majorității membrilor prezenți, în afară de cazurile în care legea sau regulamentul de organizare și funcționare a consiliului cere o altă majoritate.

Proiectele de hotărâri pot fi propuse de consilierii județeni, de președintele ori de vicepreședinții consiliului județean sau de cetățeni. Redactarea proiectelor se face de către cei care le propun, cu sprijinul secretarului județului și al serviciilor din cadrul aparatului de specialitate al consiliului județean. Inițiativa cetățenească se exercită în aceleași condiții ca și la nivelul consiliului local comunal, orășenesc sau municipal.

Hotărârile consiliului județean se semnează de președinte sau, în lipsa acestuia, de vicepreședintele consiliului județean care a condus ședința și se contrasemnează de secretarul județului.

Mandatul de consilier județean *se suspendă de drept* numai în cazul în care acesta a fost arestat preventiv, dispozițiile referitoare la suspendarea din funcție a consilierului local

fiind aplicabile în mod corespunzător. Şi, adăugăm noi, suspendarea de drept intervine şi în cazul în care faţă de consilierul judeţean a fost dispusă măsura arestului la domiciliu, pentru motivele învederate la capitolul rezervat consiliului local.

Încetarea de drept a mandatului de consilier judeţean are loc în aceleaşi condiţii ca încetarea mandatului de consilier local.

Consiliul judeţean se *dizolvă de drept* sau *prin referendum* judeţean. Dizolvarea de drept a consiliului judeţean are loc în aceleaşi situaţii în care se dizolvă şi consiliul local. Secretarul judeţului sau orice altă persoană interesată sesizează instanţa de contencios administrativ cu privire la cazurile de dizolvare de drept. Instanţa analizează situaţia de fapt şi se pronunţă cu privire la dizolvarea consiliului judeţean. Hotărârea instanţei este definitivă şi se comunică prefectului.

Consiliul judeţean poate fi dizolvat şi prin referendum judeţean, organizat în condiţiile legii. Referendumul se organizează ca urmare a cererii adresate în acest sens prefectului de cel puţin 20% din numărul cetăţenilor cu drept de vot, înscrişi pe listele electorale ale unităţii administrativ-teritoriale.

Cheltuielile pentru organizarea referendumului pentru dizolvarea consiliului judeţean se suportă din bugetul judeţean.

Referendumul judeţean este organizat, în condiţiile legii, de o comisie compusă din prefect, un reprezentant al consiliului judeţean desemnat prin hotărâre a consiliului judeţean şi un judecător de la tribunal. Secretariatul comisiei este asigurat de instituţia prefectului.

Referendumul este valabil dacă s-au prezentat la urne cel puţin jumătate plus unu din numărul total al locuitorilor cu drept de vot. Activitatea consiliului judeţean încetează înainte de termen dacă s-au pronunţat în acest sens cel puţin jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate.

Stabilirea datei pentru organizarea alegerii noului consiliu judeţean se face de Guvern, la propunerea prefectului. Alegerile se organizează în termen de maximum 90 de zile de la rămânerea definitivă a hotărârii judecătoreşti prin care s-a constatat dizolvarea consiliului judeţean sau, după caz, de la validarea rezultatului referendumului.

Până la constituirea noului consiliu judeţean, problemele curente ale administraţiei judeţului vor fi rezolvate de secretarul judeţului, pe baza unei împuterniciri speciale date de Guvern, prin ministerul de resort.

În situaţia excepţională în care preşedintele consiliului judeţean se află în imposibilitatea exercitării mandatului, consiliul judeţean este dizolvat, iar funcţia de secretar al judeţului este vacantă, prefectul numeşte prin ordin o persoană prin detaşare, în condiţiile Legii nr. 188/1999, care să exercite atribuţiile de secretar al judeţului pentru a rezolva problemele curente ale judeţului, până la ocuparea funcţiei publice de conducere de secretar în conformitate cu prevederile legislaţiei privind funcţia publică şi funcţionarii publici.

Persoana desemnată de prefect trebuie să îndeplinească condiţiile de studii şi vechime în specialitatea studiilor în condiţiile prezentei legi şi ale legislaţiei privind funcţia publică şi funcţionarii publici.

În această situaţie, prefectul trebuie să solicite cu celeritate Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici organizarea concursului pentru ocuparea funcţiei de conducere de secretar al judeţului, în condiţiile legii.

În cazul dizolvării consiliului județean, Legea nr. 215/2001 prevede, la fel ca și pentru consiliul local, *reconstituirea* consiliului județean din membrii supleanți, prevederile referitoare la consiliul local aplicându-se în mod corespunzător.

Așa cum am arătat la capitolul rezervat consiliului local, avem rezerve față de aceste soluții legislative, pentru motivele acolo învederate.

4. Președintele și vicepreședinții consiliului județean

Președintele și cei 2 vicepreședinți ai consiliului județean se aleg de consiliul județean cu votul secret al majorității consilierilor județeni în funcție.

Eliberarea din funcție a președintelui sau a vicepreședinților consiliului județean se face cu votul secret a două treimi din numărul consilierilor în funcție, la propunerea motivată a cel puțin unei treimi din numărul acestora. Eliberarea din funcție a președintelui sau a vicepreședinților consiliului județean nu se poate face în ultimele 6 luni ale mandatului consiliului județean.

La deliberarea și adoptarea hotărârilor care privesc alegerea sau eliberarea din funcție a președintelui sau vicepreședintelui consiliului județean participă și votează consilierul județean care candidează la funcția de președinte sau vicepreședinte al consiliului județean, respectiv președintele sau vicepreședintele consiliului județean a cărui eliberare din funcție se propune.

Președintele și vicepreședinții consiliului județean își păstrează calitatea de consilier județean. Prevederile referitoare la încetarea de drept a mandatului primarului, precum și cele referitoare la suspendarea din funcție a acestuia se aplică în mod corespunzător și președintelui consiliului județean.

Cu privire la *suspendarea* din funcție, se va înțelege că această măsură intervine, pentru considerentele amintite la consilierii locali, nu doar în cazul arestării preventive, ci și atunci când *este dispusă măsura arestului la domiciliu*.

Pe durata mandatului, președintele și vicepreședinții consiliului județean primesc o indemnizație lunară, ca unică formă de remunerare a activității corespunzătoare funcțiilor de președinte, respectiv de vicepreședinte al consiliului județean, care reprezintă baza de calcul pentru stabilirea drepturilor și obligațiilor care se determină în raport cu venitul salarial. Președintele și vicepreședinții consiliului județean nu beneficiază de sporul de vechime în muncă și nici de alte sporuri prevăzute de lege. Durata mandatului constituie vechime în muncă și în specialitatea studiilor absolvite.

Președintele consiliului județean reprezintă județul în relațiile cu celelalte autorități publice, cu persoanele fizice și juridice române și străine, precum și în justiție. El răspunde în fața consiliului județean de buna funcționare a administrației publice județene.

Aparatul de specialitate al consiliului județean este condus de președintele consiliului județean. Funcționarii din cadrul aparatului de specialitate al consiliului județean se bucură de stabilitate în funcție, în condițiile legii. Coordonarea unor compartimente din cadrul aparatului de specialitate poate fi delegată, prin dispoziție a președintelui consiliului județean, vicepreședinților sau altor persoane, în condițiile legii.

Președintele consiliului județean poate înființa, în limita numărului maxim de posturi aprobate, cabinetul președintelui, compartiment distinct, format din maximum 4 persoane.

Personalul din cadrul cabinetului este numit şi eliberat din funcţie de preşedintele consiliului judeţean şi îşi desfăşoară activitatea în baza unui contract individual de muncă pe durată determinată, încheiat în condiţiile legii, pe durata mandatului preşedintelui consiliului judeţean. Atribuţiile personalului se stabilesc prin dispoziţie a preşedintelui consiliului judeţean.

Preşedintele consiliului judeţean asigură respectarea prevederilor Constituţiei, punerea în aplicare a legilor, a decretelor Preşedintelui României, a hotărârilor şi ordonanţelor Guvernului, a hotărârilor consiliului judeţean, precum şi a altor acte normative.

Preşedintele consiliului judeţean îndeplineşte, în condiţiile legii, următoarele ***categorii principale de atribuţii***:

a) atribuţii privind funcţionarea aparatului de specialitate al consiliului judeţean, a instituţiilor şi serviciilor publice de interes judeţean şi a societăţilor şi regiilor autonome de interes judeţean;

b) atribuţii privind relaţia cu consiliul judeţean;

c) atribuţii privind bugetul propriu al judeţului;

d) atribuţii privind relaţia cu alte autorităţi ale administraţiei publice locale şi serviciile publice;

e) atribuţii privind serviciile publice de interes judeţean;

f) alte atribuţii prevăzute de lege sau sarcini date de consiliul judeţean.

În exercitarea atribuţiilor privind *funcţionarea aparatului de specialitate al consiliului judeţean, a instituţiilor şi serviciilor publice de interes judeţean şi a societăţilor şi regiilor autonome de interes judeţean*, preşedintele consiliului judeţean:

a) întocmeşte şi supune spre aprobare consiliului judeţean regulamentul de organizare şi funcţionare a acestuia, organigrama, statul de funcţii şi regulamentul de organizare şi funcţionare a aparatului de specialitate, precum şi ale instituţiilor şi serviciilor publice de interes judeţean şi ale societăţilor şi regiilor autonome de interes judeţean;

b) numeşte, sancţionează şi dispune suspendarea, modificarea şi încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condiţiile legii, pentru personalul din cadrul aparatului de specialitate al consiliului judeţean.

În exercitarea atribuţiilor privind *relaţia cu consiliul judeţean*, preşedintele consiliului judeţean:

a) conduce şedinţele consiliului judeţean şi dispune măsurile necesare pentru pregătirea şi desfăşurarea în bune condiţii a acestora;

b) prezintă consiliului judeţean, anual sau la cerere, rapoarte cu privire la modul de îndeplinire a atribuţiilor sale şi a hotărârilor consiliului judeţean;

c) propune consiliului judeţean numirea, sancţionarea, modificarea şi încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condiţiile legii, pentru conducătorii instituţiilor şi serviciilor publice de interes judeţean.

În exercitarea atribuţiilor privind *bugetul propriu al judeţului*, preşedintele consiliului judeţean:

a) exercită funcţia de ordonator principal de credite;

b) întocmeşte proiectul bugetului judeţului şi contul de încheiere a exerciţiului bugetar şi le supune spre aprobare consiliului judeţean, în condiţiile şi la termenele prevăzute de lege;

c) urmărește modul de realizare a veniturilor bugetare și propune consiliului județean adoptarea măsurilor necesare pentru încasarea acestora la termen;

d) inițiază, cu aprobarea consiliului județean, negocieri pentru contractarea de împrumuturi și emisiuni de titluri de valoare în numele județului.

În exercitarea atribuțiilor privind *relația cu alte autorități ale administrației publice locale și serviciile publice*, președintele consiliului județean:

a) îndrumă metodologic, prin aparatul de specialitate al consiliului județean, activitățile de stare civilă și autoritate tutelară desfășurate în comune și orașe;

b) poate acorda, fără plată, prin aparatul de specialitate al consiliului județean, sprijin, asistență tehnică, juridică și de orice altă natură consiliilor locale sau primarilor, la cererea expresă a acestora.

În exercitarea atribuțiilor privind *serviciile publice de interes județean*, președintele consiliului județean:

a) coordonează realizarea serviciilor publice și de utilitate publică de interes județean prestate prin intermediul aparatului de specialitate al consiliului județean sau prin intermediul organismelor prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes județean;

b) ia măsuri pentru organizarea executării și executarea în concret a activităților din domeniile date de lege în competența sa;

c) ia măsuri pentru evidența, statistica, inspecția și controlul efectuării serviciilor publice și de utilitate publică de interes județean date de lege în competența sa, precum și a bunurilor din patrimoniul public și privat al județului;

d) emite avizele, acordurile și autorizațiile date în competența sa prin lege sau prin hotărâre a consiliului județean;

e) coordonează și controlează organismele prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes județean, înființate de consiliul județean și subordonate acestuia;

f) coordonează și controlează realizarea activităților de investiții și reabilitare a infrastructurii județene.

Președintele consiliului județean poate delega vicepreședinților, prin dispoziție, atribuțiile privind serviciile publice de interes județean.

În exercitarea atribuțiilor sale, președintele consiliului județean emite dispoziții cu caracter normativ sau individual. Acestea devin executorii numai după ce sunt aduse la cunoștință publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate, după caz. Aducerea la cunoștință publică a hotărârilor cu caracter normativ se face în termen de 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect.

În cazul suspendării din funcție a președintelui consiliului județean, atribuțiile acestuia vor fi exercitate de unul dintre vicepreședinți desemnat de consiliul județean prin votul secret al majorității consilierilor județeni în funcție. În celelalte cazuri de absență a președintelui, atribuțiile acestuia sunt exercitate de unul dintre vicepreședinți, desemnat de președinte prin dispoziție.

Capitolul X

ADMINISTRATORUL PUBLIC ŞI SECRETARII UNITĂŢILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE

Potrivit dispoziţiilor art. 112 şi 113 din Legea administraţiei publice locale, la nivelul comunelor şi oraşelor, precum şi la nivelul judeţelor primarul, respectiv preşedintele consiliului judeţean poate propune consiliului local, respectiv consiliului judeţean înfiinţarea funcţiei de administrator public, în limita numărului maxim de posturi aprobate.

Administratorul public poate îndeplini, în baza unui contract de management, încheiat în acest sens cu primarul ori cu preşedintele consiliului judeţean, atribuţii de coordonare a aparatului de specialitate sau a serviciilor publice de interes local, respectiv a serviciilor publice de interes judeţean.

Primarul sau preşedintele consiliului judeţean poate delega către administratorul public, în condiţiile legii, calitatea de ordonator principal de credite.

Numirea şi eliberarea din funcţie a administratorului public se fac de primar, respectiv de preşedintele consiliului judeţean, pe baza unor criterii, proceduri şi atribuţii specifice, aprobate de consiliul local sau de consiliul judeţean. Numirea în funcţie se face pe bază de concurs.

Funcţia de administrator public poate să fie înfiinţată, conform art. 114 din Legea nr. 215/2001, şi la nivelul asociaţiilor de dezvoltare intercomunitară, pentru gestionarea serviciilor de interes general care fac obiectul asocierii.

Recrutarea, numirea şi eliberarea din funcţie a administratorului public al asociaţiilor de dezvoltare intercomunitară se fac pe baza unei proceduri specifice de către consiliile de administraţie ale acestora şi sunt aprobate prin hotărâri ale consiliilor locale şi consiliilor judeţene respective.

Legea nr. 215/2001 cuprinde într-un capitol distinct şi norme referitoare la secretarii unităţilor administrativ-teritoriale.

Astfel, fiecare unitate administrativ-teritorială şi subdiviziune administrativ-teritorială a municipiilor are un secretar salarizat din bugetul local. Secretarul comunei, oraşului, municipiului, judeţului şi al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiilor este funcţionar public de conducere, cu studii superioare juridice sau administrative. Secretarul se bucură de stabilitate în funcţie.

Perioada în care persoana cu studii superioare juridice ocupă funcţia de secretar, precum şi funcţii de conducere din aparatul propriu de specialitate al unităţii administrativ-teritoriale/subdiviziunii administrativ-teritoriale constituie vechime în specialitate.

Legea interzice ca secretarul unităţii administrativ-teritoriale să fie membru al unui partid politic, sub sancţiunea destituirii din funcţie. De asemenea, secretarul unităţii administrativ-teritoriale nu poate fi soţ, soţie sau rudă de gradul întâi cu primarul sau cu viceprimarul, respectiv cu preşedintele sau vicepreşedinţii consiliului judeţean, sub sancţiunea eliberării din funcţie.

Recrutarea, numirea, suspendarea, modificarea, încetarea raporturilor de serviciu şi regimul disciplinar ale secretarului unităţii administrativ-teritoriale se fac în conformitate cu prevederile legislaţiei privind funcţia publică şi funcţionarii publici. Numirea în funcţia de secretar se face ca urmare a promovării concursului sau examenului organizat în condiţiile Legii nr. 188/1999.

Potrivit art. 117 din Legea administraţiei publice locale, secretarul unităţii administrativ-teritoriale îndeplineşte, în condiţiile legii, următoarele atribuţii:

a) avizează, pentru legalitate, dispoziţiile primarului şi ale preşedintelui consiliului judeţean, hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului judeţean;

b) participă la şedinţele consiliului local, respectiv ale consiliului judeţean;

c) asigură gestionarea procedurilor administrative privind relaţia dintre consiliul local şi primar, respectiv consiliul judeţean şi preşedintele acestuia, precum şi între aceştia şi prefect;

d) organizează arhiva şi evidenţa statistică a hotărârilor consiliului local şi a dispoziţiilor primarului, respectiv a hotărârilor consiliului judeţean şi a dispoziţiilor preşedintelui consiliului judeţean;

e) asigură transparenţa şi comunicarea către autorităţile, instituţiile publice şi persoanele interesate a actelor care intră sub incidenţa Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public[1];

f) asigură procedurile de convocare a consiliului local, respectiv a consiliului judeţean, şi efectuarea lucrărilor de secretariat, comunică ordinea de zi, întocmeşte procesul-verbal al şedinţelor consiliului local, respectiv ale consiliului judeţean, şi redactează hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului judeţean;

g) pregăteşte lucrările supuse dezbaterii consiliului local, respectiv a consiliului judeţean, şi comisiilor de specialitate ale acestuia;

h) alte atribuţii prevăzute de lege sau însărcinări date de consiliul local, de primar, de consiliul judeţean sau de preşedintele consiliului judeţean, după caz.

Secretarul unităţii administrativ-teritoriale este obligat să comunice, în termen de 30 de zile de la data decesului unei persoane, camerei notarilor publici în a cărei circumscripţie teritorială defunctul a avut ultimul domiciliu, o sesizare pentru deschiderea procedurii succesorale, care trebuie să cuprindă:

a) numele, prenumele şi codul numeric personal ale defunctului;

b) data decesului, în format zi, lună, an;

c) data naşterii, în format zi, lună, an;

d) ultimul domiciliu al defunctului;

e) bunurile mobile sau imobile ale defunctului înregistrate în evidenţele fiscale sau, după caz, în registrul agricol;

f) date despre eventualii succesibili, în format nume, prenume şi adresa la care se face citarea.

Această atribuţie poate fi delegată de către secretarul unităţii administrativ-teritoriale unuia dintre ofiţerii de stare civilă, iar primarul trebuie să urmărească îndeplinirea acesteia de către secretar sau, după caz, de către ofiţerul de stare civilă delegat, în calitatea sa de reprezentant al statului în unitatea administrativ-teritorială respectivă.

---

[1] Legea nr. 544/2001 publicată în M. Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001, cu modificările şi completările ulterioare.

Capitolul XI
PREFECTUL ŞI SUBPREFECTUL

1. Scurte consideraţii istorice

Instituţia prefectului este o instituţie veche, cu tradiţii în administraţia publică din România. O întâlnim atât în Muntenia, cât şi în Moldova, încă înainte de Unirea Principatelor (1859), chiar dacă cei care o reprezentau purtau o altă denumire.

După Unirea Principatelor, instituţia prefectului, denumită ca atare, apare atât în *Legea comunală din 1 aprilie 1864,* cât şi în *Legea pentru înfiinţarea consiliilor judeţene din 2 aprilie 1864.* Prefectul era reprezentantul Guvernului pe lângă consiliul judeţean şi era numit de la „centru". El asista la sesiunile consiliului, iar în cazul în care acesta sau comitetul permanent, ca organ executiv, adoptau acte care le depăşeau atribuţiile sau care erau împotriva intereselor judeţului, avea obligaţia ca, în termen de 10 zile, să facă recurs la Guvern.

Prin *Legea administrativă din 1929* au fost create *Directoratele ministeriale*, ca centre de administraţie şi inspecţie locală, cu sedii în Bucureşti, Cluj, Craiova, Iaşi şi Timişoara, având fiecare în raza de activitate un număr de judeţe conduse de un director ministerial, cu rang de subsecretar de stat, căruia i se subordona şi prefectul, ca reprezentant al Guvernului.

Prin *Legea administrativă din anul 1936,* atribuţiile prefectului au fost lărgite, acesta având dreptul de a controla toate serviciile publice din judeţ, având ulterior şi dreptul de a numi primarii comunelor urbane şi rurale nereşedinţă şi de a desemna pe membrii de drept în consiliul comunal.

Judeţul, unitate administrativă şi de control fără personalitate juridică, era condus de prefect, numit prin decret regal. El era funcţionar de carieră şi şef ierarhic al tuturor funcţionarilor exteriori ai Ministerului de Interne din judeţ.

În perioada 1940-1941 s-a revenit la comună şi judeţ ca unităţi administrativ-teritoriale cu personalitate juridică, patrimoniu şi buget propriu, iar prefectul îşi menţine rolul şi atribuţiile de reprezentant al Guvernului, numit prin decret regal şi şef al tuturor funcţionarilor Ministerului de Interne.

Ca şef al administraţiei judeţene, prefectul numea şi elibera din funcţie funcţionarii judeţului, administra patrimoniul şi interesele judeţului, se îngrijea de toate serviciile publice judeţene, semna toate actele în numele judeţului, reprezenta judeţul în justiţie etc.

Ca reprezentant al Guvernului, rolul principal al prefectului era acela de control şi supraveghere. Astfel, el controla serviciile exterioare ale ministerelor şi celorlalte instituţii publice, putând aplica unele sancţiuni disciplinare funcţionarilor publici, supraveghea şi controla comunele urbane şi rurale, instituţiile de binefacere şi de asistenţă socială.

Pe lângă prefect funcţiona *consiliul de prefectură*, format, în principal, din şefii serviciilor judeţene.

În perioada de după anul 1944, legiuirile care au urmat nu au mai consacrat instituţia prefectului, atribuţiile acestuia privind controlul legalităţii actelor administrative fiind preluate de către instanţele judecătoreşti sau de către anumite organe ale administraţiei statului.

După revoluția din decembrie 1989, primul act normativ care se referea la administrația publică locală a fost Legea nr. 5/1990 privind administrarea județelor, municipiilor, orașelor și comunelor până la organizarea de alegeri locale[1]. Prin această lege, la nivelul județelor au fost organizate *prefecturi*, legea precizând atât modul de organizare, cât și atribuțiile acestora. În concepția acestei legi, *prefectura* era *un organ local al administrației de stat cu competență generală*, în timp ce prefectul nu avea atribuții proprii, ca o instituție juridică distinctă.

Ulterior, prin Constituție și prin Legea nr. 69/1991 privind administrația publică locală[2], instituția prefectului a fost repusă în locul și rolul ce i se cuvenea într-un stat de drept, bazat pe principiul separației și echilibrului puterilor în stat. Astfel, prefectul a devenit o autoritate publică, având rolul de a reprezenta Guvernul pe plan local și de a conduce serviciile publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte autorități ale administrației publice centrale organizate în județe.

Această concepție a fost preluată și de Legea administrației publice locale nr. 215/2001, care cuprindea un capitol distinct – Capitolul VIII – intitulat *Prefectul,* în cadrul căruia se regăseau dispoziții aplicabile acestei autorități publice. Astfel, în prima secțiune a acestui capitol, structurată în 14 articole, au fost cuprinse dispoziții speciale referitoare la natura juridică, rolul, condițiile de numire și eliberare din funcție, atribuțiile principale, raporturile juridice dintre prefect și celelalte autorități ale administrației publice centrale și alte asemenea reglementări. Și în concepția acestei legi, prefectul constituia o autoritate a administrației publice, reprezentantă a puterii executive pe plan local.

După revizuirea Constituției din anul 2003, potrivit dispozițiilor art. 123 din Legea fundamentală, prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local și conduce serviciile publice *deconcentrate* ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale. Atribuțiile prefectului se stabilesc prin lege organică.

Legea organică în această materie este Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului[3], care a abrogat în mod expres toate dispozițiile referitoare la prefect cuprinse în Legea administrației publice locale nr. 215/2001, constituind un nou cadru juridic aplicabil prefectului, întărit și de reglementările cuprinse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 179/2005[4] prin care această lege a fost modificată.

Apreciem însă, că noile reglementări legale schimbă poziția și rolul prefectului în administrația publică, „detronându-l" din calitatea de autoritate publică pe care o avea sub imperiul legilor anterioare, mai întâi considerându-l o *instituție* și apoi conferindu-i calitatea de *înalt funcționar public.*

În ciuda îmbunătățirilor cadrului normativ în materie, considerăm că prefectul trebuie să rămână o autoritate publică din sfera administrației publice a statului. Faptul că prefectul este o autoritate publică rezultă, în principal, din următoarele:

– prefectul este reglementat de Constituție la capitolul și secțiunea în care sunt reglementate și autoritățile administrației publice locale – consiliul local, primarul și consiliul județean;

---

[1] Legea nr. 5/1990 publicată în M. Of. nr. 92 din 20 iulie 1990, abrogată prin Legea nr. 69/1991.

[2] Legea nr. 69/1991 publicată în M. Of. nr. 238 din 28 noiembrie 1991, abrogată prin Legea nr. 215/2001.

[3] Legea nr. 340/2004 republicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008, cu modificările și completările ulterioare.

[4] O.U.G. nr. 179/2005 publicată în M. Of. nr. 1142 din 16 decembrie 2005, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 181/2006.

– în exercitarea atribuțiilor, prefectul emite acte administrative de autoritate, numite *ordine*, care pot avea și caracter normativ. Or, un act administrativ de autoritate nu poate fi emis de un subiect care nu ar avea calitatea de autoritate a administrației publice, care nu ar fi deci învestit cu putere publică;

– prefectul conduce, potrivit dispozițiilor constituționale, serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale. Ar fi nefiresc ca prefectul să aibă această competență fără să fie o autoritate a administrației publice a statului;

– prefectul are posibilitatea constituțională de a controla legalitatea actelor autorităților administrației publice locale (ale consiliului local, primarului și consiliului județean) și ale președintelui consiliului județean. O asemenea abilitare se sprijină tocmai pe calitatea sa de autoritate a puterii executive pe plan local.

Desigur, calitatea de autoritate publică a prefectului are trăsături proprii, care o deosebesc de celelalte autorități ale administrației publice, între care amintim:

– scopul principal al prefectului este protejarea interesului național exprimat în legi, decrete și în actele Guvernului – hotărâri și ordonanțe, prefectul fiind garantul respectării legii și a ordinii publice la nivel local;

– în exercitarea tutelei administrative, prefectul nu poate anula actele autorităților administrației publice locale, ci poate doar sesiza instanța de contencios administrativ;

– prefectul se află în raporturi de subordonare cu autoritatea centrală – Guvernul – al cărei reprezentant este, care poate să îi anuleze actele neconforme cu legea.

2. Condiții pentru numirea în funcția de prefect și subprefect

Guvernul numește în fiecare județ și în municipiul București un prefect, la propunerea ministrului afacerilor interne.

Pentru îndeplinirea atribuțiilor și prerogativelor care îi revin potrivit legii, prefectul este ajutat de 2 subprefecți, iar în municipiul București de 3 subprefecți.

Prefectul și subprefectul fac parte din categoria înalților funcționari publici, astfel că, în conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici[1], pentru a ocupa aceste funcții publice, persoana trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiții:

– cele prevăzute la art. 54[2];

---

[1] Legea nr. 188/1999 republicată în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007, cu modificările și completările ulterioare.

[2] Art. 54 din Legea nr. 188/1999 reglementează următoarele condiții:
– cetățenia română și domiciliul în România;
– cunoașterea limbii române, scris și vorbit;
– vârsta de minim 18 ani împliniți;
– capacitate deplină de exercițiu;
– starea de sănătate corespunzătoare funcției publice pentru care candidează, atestată pe bază de examen medical de specialitate;
– îndeplinește condițiile de studii prevăzute de lege pentru funcția publică;
– îndeplinește condițiile specifice pentru ocuparea funcției publice;
– nu a fost condamnată pentru săvârșirea unei infracțiuni contra umanității, contra statului sau contra autorității, infracțiuni de corupție și de serviciu, infracțiuni care împiedică înfăptuirea justiției, infracțiuni de fals ori a unei infracțiuni săvârșite cu intenție care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcției publice;

– studii universitare de licenţă absolvite cu diplomă, respectiv studii superioare de lungă durată, absolvite cu diplomă de licenţă sau echivalentă;

– cel puţin 5 ani vechime în specialitatea studiilor necesare exercitării funcţiei publice;

– absolvirea unor programe de formare specializată pentru ocuparea unei funcţii publice corespunzătoare categoriei înalţilor funcţionari publici ori exercitarea unui mandat complet de parlamentar;

– promovarea concursului naţional pentru intrarea în categoria înalţilor funcţionari publici.

Intrarea în categoria înalţilor funcţionari publici se face prin concurs naţional.

Recrutarea înalţilor funcţionari publici se face de către o comisie permanentă, independentă, formată din 7 membri, numiţi prin decizie a prim-ministrului. Persoanele care au promovat concursul naţional pot fi numite în funcţiile publice corespunzătoare categoriei înalţilor funcţionari publici, respectiv în funcţia de prefect şi subprefect. Numirea, modificarea, suspendarea, încetarea raporturilor de serviciu, precum şi sancţionarea disciplinară a prefectului şi subprefectului se fac de către Guvern.

Potrivit art. 93 din Legea nr. 188/1999, înalţii funcţionari publici, deci şi prefecţii şi subprefecţii, sunt supuşi mobilităţii în funcţie şi prezintă disponibilitate la numirile în funcţiile publice prevăzute la art. 12, cu respectarea condiţiilor de numire în funcţie reglementate de art. 16 alin. (3) din această lege.

Refuzul neîntemeiat al numirilor făcute ca urmare a mobilităţii atrage eliberarea din funcţia publică. În această situaţie, înaltul funcţionar public intră în corpul de rezervă al funcţionarilor publici, beneficiind de dreptul de a fi redistribuit pe o funcţie publică de conducere sau de execuţie vacantă, în condiţiile prezentei legi.

Redistribuirea funcţionarilor publici din corpul de rezervă se dispune prin ordin al preşedintelui Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici.

Referitor la funcţiile incompatibile cu calitatea de prefect şi subprefect, amintim că Legea nr. 161/2003 reglementează în mod expres în Cartea I Titlul IV, Capitolul II aceste aspecte. Astfel, potrivit art. 85 alin. (1) din această lege, funcţia de prefect şi subprefect este incompatibilă cu exercitarea următoarelor funcţii sau calităţi:

a) calitatea de deputat sau senator;

b) funcţia de primar sau viceprimar, primar General şi viceprimar al municipiului Bucureşti ori preşedinte al consiliului judeţean;

c) funcţia de consilier local sau consilier judeţean;

d) o funcţie de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizaţiilor cu scop comercial;

e) funcţia de preşedinte, vicepreşedinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administraţie ori cenzor la societăţile reglementate de Legea nr. 31/1990, inclusiv băncile sau alte instituţii de credit, societăţile de asigurare şi cele financiare, precum şi la instituţiile publice;

f) funcţia de preşedinte sau de secretar al adunărilor generale ale acţionarilor sau asociaţilor la societăţile prevăzute la lit. e);

– nu a fost destituită dintr-o funcţie publică sau nu i-a încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare în ultimii 7 ani;

nu a desfăşurat activitate de poliţie politică, astfel cum este definită prin lege.

g) funcția de reprezentant al statului în adunările generale ale societăților prevăzute la lit. e);

h) funcția de manager sau membru al consiliului de administrație al regiilor autonome, companiilor și societăților naționale;

i) calitatea de comerciant persoană fizică;

j) calitatea de membru al unui grup de interes economic;

k) o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte.

Persoana care exercită funcția de prefect sau subprefect este obligată ca la data numirii în funcție să declare că nu se află în unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute de lege. În situația în care, în timpul exercitării respectivelor funcții publice de autoritate, apare unul din cazurile de incompatibilitate, persoana trebuie să opteze pentru una din cele două funcții incompatibile.

Potrivit legii, prefecții și subprefecții nu au dreptul la grevă, nu pot să înființeze organizații sindicale proprii și nu pot fi membri ai unui partid politic sau ai unei organizații căreia îi este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice, potrivit legii, sub sancțiunea destituirii lor din funcția publică.

Totodată, legea îi obligă pe prefecți și subprefecți să informeze conducerea Ministerului Afacerilor Interne ori de câte ori călătoresc în afara județului.

Prin lege sunt prevăzute și unele drepturi pentru persoanele care îndeplinesc funcția de prefect și subprefect. Astfel, prefecții și subprefecții care își desfășoară activitatea în altă localitate decât cea de domiciliu beneficiază de locuință de serviciu, cheltuielile privind chiria, cele pentru transportul lor și al familiilor lor la mutarea în localitatea în care își are sediul instituția prefectului și cele de instalare fiind suportate din bugetul instituției prefectului.

Contractul de închiriere al locuinței de serviciu se încheie pe perioada exercitării funcției de prefect, respectiv de subprefect. La data încetării exercitării acestor funcții, contractul de închiriere încetează de drept.

3. Rolul și atribuțiile prefectului

Principiile pe baza cărora se desfășoară întreaga activitate a prefectului sunt:

a) principiul legalității, imparțialității și obiectivității;

b) principiul transparenței și liberului acces la informațiile de interes public;

c) principiul eficienței;

d) principiul responsabilității;

e) principiul profesionalizării;

f) principiul orientării către cetățean.

În calitate de reprezentant al Guvernului, prefectul veghează ca activitatea consiliilor locale și a primarilor, a consiliilor județene și a președinților consiliilor județene să se desfășoare în conformitate cu prevederile legii.

Atât Constituția, cât și Legea nr. 340/2004 prevăd în mod expres că între prefecți, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

În calitate de reprezentant al Guvernului pe plan local, prefectul asigură legătura operativă dintre fiecare ministru, respectiv conducător al organului administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului şi conducătorul serviciului public deconcentrat din subordinea acestuia.

Miniştrii şi conducătorii celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului pot delega prefectului unele dintre atribuţiile lor de conducere şi control cu privire la activitatea serviciilor publice deconcentrate din subordine.

Potrivit Hotărârii Guvernului nr. 460/2006 pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului[1], printre atribuţiile care pot fi delegate prefectului, amintim:

– verificarea modului de utilizare a fondurilor publice alocate serviciilor publice deconcentrate;

– verificarea modului de realizare a obiectivelor cuprinse în strategiile sectoriale;

– analizarea modului de realizare a acţiunilor cu caracter interministerial care au ca scop creşterea calităţii serviciilor publice;

– organizarea unor achiziţii publice prin programe comune mai multor servicii publice deconcentrate din judeţ, respectiv din municipiul Bucureşti;

– reprezentarea în faţa instanţelor judecătoreşti, în cazul în care serviciile publice deconcentrate din subordine nu pot fi mandatate;

– alte atribuţii stabilite prin ordin al conducătorului instituţiei ierarhic superioare serviciului public deconcentrat.

La solicitarea Secretariatului General al Guvernului, prefectul asigură, prin consilierii juridici ai instituţiei prefectului, reprezentarea Guvernului sau a prim-ministrului în faţa instanţelor judecătoreşti.

În calitate de reprezentant al Guvernului, prefectul îndeplineşte următoarele *atribuţii principale*:

a) asigură, la nivelul judeţului sau, după caz, al municipiului Bucureşti, realizarea intereselor naţionale, aplicarea şi respectarea Constituţiei, a legilor, a ordonanţelor şi hotărârilor Guvernului, a celorlalte acte normative, precum şi a ordinii publice;

b) acţionează pentru realizarea în judeţ, respectiv în municipiul Bucureşti, a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare şi dispune măsurile necesare pentru îndeplinirea lor, în conformitate cu competenţele şi atribuţiile ce îi revin, potrivit legii;

c) conduce, prin compartimentele proprii de specialitate, activitatea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale;

d) acţionează pentru asigurarea climatului de pace socială, menţinerea unui contact continuu cu toate nivelurile instituţionale şi sociale, acordând o atenţie constantă prevenirii tensiunilor sociale;

e) stabileşte, împreună cu autorităţile administraţiei publice locale şi judeţene, priorităţile de dezvoltare teritorială;

f) verifică legalitatea actelor administrative adoptate sau emise de autorităţile administraţiei publice locale şi judeţene;

---

[1] H.G. nr. 460/2006 publicată în M. Of. nr. 363 din 26 aprilie 2006, cu modificările ulterioare.

g) asigură, împreună cu autoritățile și organele abilitate, pregătirea și aducerea la îndeplinire, în condițiile stabilite prin lege, a măsurilor de apărare care nu au caracter militar, precum și a celor de protecție civilă;

h) dispune, în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență, măsurile care se impun pentru prevenirea și gestionarea acestora și folosește în acest sens sumele special prevăzute în bugetul propriu cu această destinație;

i) utilizează, în calitate de șef al protecției civile, fondurile special alocate de la bugetul de stat și baza logistică de intervenție în situații de criză, în scopul desfășurării în bune condiții a acestei activități;

j) dispune măsurile corespunzătoare pentru prevenirea infracțiunilor și apărarea drepturilor și a siguranței cetățenilor, prin organele legal abilitate;

k) asigură realizarea planului de măsuri pentru intensificarea relațiilor externe;

l) dispune măsuri de aplicare a politicilor naționale hotărâte de Guvern și a politicilor europene de dezvoltare regională;

m) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu instituții similare din țară și din străinătate, în vederea promovării intereselor comune.

Prefectul îndeplinește și alte atribuții prevăzute de lege și de celelalte acte normative, precum și însărcinările stabilite de Guvern.

În lipsa prefectului, atribuțiile acestuia se asigură de către subprefectul desemnat prin ordin al prefectului.

În exercitarea atribuției cu privire la verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale ori județene, prefectul poate ataca în fața instanței de contencios administrativ aceste acte, dacă le consideră nelegale[1].

Prefectul poate verifica măsurile întreprinse de primar sau de președintele consiliului județean în calitatea lor de reprezentanți ai statului în unitatea administrativ-teritorială și poate sesiza organele competente în vederea stabilirii măsurilor necesare, în condițiile legii.

Legea recunoaște prefectului posibilitatea de a solicita primarului sau președintelui consiliului județean, după caz, convocarea unei ședințe extraordinare a consiliului local, a consiliului județean sau a Consiliului general al Municipiului București în cazuri care necesită adoptarea de măsuri imediate pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor calamităților, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor sau epizootiilor, precum și pentru apărarea ordinii și liniștii publice.

În caz de forță majoră și de maximă urgență pentru rezolvarea intereselor locuitorilor unităților administrativ-teritoriale, prefectul poate solicita convocarea de îndată a consiliului local, a consiliului județean sau a Consiliului General al Municipiului București.

În situații de urgență sau de criză autoritățile militare și organele locale ale Ministerului Afacerilor Interne au obligația să informeze și să sprijine prefectul pentru rezolvarea oricărei probleme care pune în pericol ori afectează siguranța populației, a bunurilor, a valorilor și a mediului înconjurător.

Prefectul poate propune ministerelor și celorlalte organe ale administrației publice centrale măsuri pentru îmbunătățirea activității serviciilor publice deconcentrate, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

---

[1] Pentru o documentare completă, a se vedea L. Giurgiu, *Evoluții recente în procesul legislativ de modernizare a administrației publice românești, cu privire specială la controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect*, în Curierul Judiciar nr. 7-8/2006, p. 74.

De asemenea, potrivit legii, prefectul poate propune miniştrilor şi conducătorilor celorlalte organe ale administraţiei publice centrale organizate la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale sancţionarea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate din subordinea acestora.

Legea reglementează şi obligaţia ministerelor şi a celelalte organe ale administraţiei publice centrale de a comunica de îndată prefecţilor actele cu caracter normativ emise în domeniul de activitate al serviciilor publice deconcentrate.

Pentru îndeplinirea atribuţiilor ce îi revin, prefectul poate solicita instituţiilor publice şi autorităţilor administraţiei publice locale documentaţii, date şi informaţii, iar acestea sunt obligate să i le furnizeze cu celeritate şi în mod gratuit.

4. Atribuţiile subprefecţilor

În ceea ce priveşte subprefecţii, aceştia îndeplinesc atribuţiile stabilite prin hotărâre a Guvernului. În conformitate cu prevederile ar.2 din Hotărârea Guvernului nr. 460/2006, subprefecţii îndeplinesc, în numele prefectului, atribuţii în domeniul conducerii serviciilor publice deconcentrate, al conducerii operative a instituţiei prefectului, precum şi alte atribuţii prevăzute de lege ori sarcini date de Ministerul Afacerilor Interne.

Astfel, subprefecţii au următoarele atribuţii principale:

1. Cu privire la exercitarea, în numele prefectului, a conducerii serviciilor publice:

a) analizarea activităţii desfăşurate de serviciile publice deconcentrate, de serviciile publice comunitare pentru eliberarea şi evidenţa paşapoartelor simple şi de serviciile publice comunitare regim permise de conducere şi înmatriculare a vehiculelor şi elaborarea de propuneri pentru îmbunătăţirea activităţii acestora, pe care le înaintează prefectului;

b) examinarea, împreună cu conducătorii serviciilor publice deconcentrate şi cu autorităţile administraţiei publice locale, a stadiului de execuţie a unor lucrări şi acţiuni care se derulează în comun;

c) consultarea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate cu privire la ordinele prefectului prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate, potrivit legii;

d) asigurarea transmiterii ordinelor prefectului având ca obiect stabilirea de măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate către conducătorul instituţiei ierarhic superioare serviciului public deconcentrat, prin grija personalului din cadrul instituţiei prefectului;

e) asigurarea examinării proiectelor bugetelor, precum şi a situaţiilor financiare privind execuţia bugetară întocmite de serviciile publice deconcentrate, conform procedurii stabilite, după caz, prin ordin al ministrului ori al conducătorului organului administraţiei publice centrale care funcţionează la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale, în vederea emiterii avizului prefectului;

f) întocmirea proiectului regulamentului de funcţionare a colegiului prefectural, cu respectarea prevederilor regulamentului-cadru;

g) dispunerea măsurilor în vederea organizării şedinţelor colegiului prefectural, stabilirea, după consultarea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate, a ordinii de zi şi a listei invitaţilor, pe care le înaintează prefectului;

h) urmărirea modului de îndeplinire a hotărârilor luate în cadrul colegiului prefectural, prin grija secretariatului colegiului prefectural, şi formularea de propuneri în cazul nerespectării acestora, pe care le înaintează prefectului;

i) gestionarea şi urmărirea măsurilor dispuse de către prefect în calitate de preşedinte al comitetului judeţean pentru situaţii de urgenţă, precum şi a hotărârilor luate în cadrul comitetului judeţean pentru situaţii de urgenţă.

2. Cu privire la conducerea operativă a instituţiei prefectului:

a) asigurarea conducerii operative a instituţiei prefectului, cu excepţia cancelariei prefectului;

b) elaborarea proiectului regulamentului de organizare şi funcţionare a instituţiei prefectului, pe care îl supune spre aprobare prefectului;

c) asigurarea elaborării proiectului ordinului prefectului privind înfiinţarea şi organizarea oficiilor prefecturale şi transmiterea acestuia către Ministerul Afacerilor Interne;

d) asigurarea transmiterii către persoanele interesate a ordinelor prefectului cu caracter individual;

e) primirea, distribuirea corespondenţei şi urmărirea rezolvării acesteia în termenul legal;

f) elaborarea de studii şi rapoarte cu privire la aplicarea actelor normative în vigoare, pe care le prezintă prefectului;

g) asigurarea transmiterii ordinelor prefectului cu caracter normativ către Ministerul Afacerilor Interne, precum şi publicarea în monitorul oficial al judeţului ori al municipiului Bucureşti, după caz;

h) îndrumarea metodologică a secretarilor unităţilor administrativ-teritoriale şi ai subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, cu excepţia secretarului judeţului, respectiv al municipiului Bucureşti;

i) gestionarea şi urmărirea îndeplinirii măsurilor dispuse de către prefect cu privire la realizarea sarcinilor rezultate din actele normative în vigoare;

j) stabilirea şi urmărirea modului de realizare a fluxului de informare-documentare în domeniile de activitate specifice instituţiei prefectului;

k) înaintarea către prefect de propuneri cu privire la organizarea şi desfăşurarea circuitului legal al lucrărilor, informarea documentară, primirea şi soluţionarea petiţiilor, precum şi la arhivarea documentelor;

l) acordarea de consultanţă autorităţilor administraţiei publice locale privind proiectele acordurilor de colaborare, cooperare, asociere, înfrăţire şi aderare, iniţiate de acestea;

m) verificarea documentaţiei şi aplicarea apostilei pe actele oficiale administrative întocmite pe teritoriul României, care urmează să producă efecte juridice pe teritoriul unui stat semnatar al Convenţiei cu privire la suprimarea cerinţei supralegalizării actelor oficiale străine, adoptată la Haga la 5 octombrie 1961, la care România a aderat prin Ordonanţa Guvernului nr. 66/1999[1];

n) aprobarea eliberării de extrase sau copii de pe acte din arhiva instituţiei prefectului, cu excepţia celor care conţin informaţii clasificate ca secrete de stat sau de serviciu;

o) asigurarea secretariatului comisiei judeţene pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, în calitate de secretar al comisiei judeţene;

---

[1] O.G. nr. 66/1999 publicată în M. Of. nr. 408 din 26 august 1999, aprobată prin Legea nr. 52/2000, cu modificările ulterioare.

p) exercitarea atribuțiilor rezultate ca urmare a aplicării actelor normative cu caracter reparatoriu şi convocarea în şedințe lunare a comisiilor care au ca obiect punerea în aplicare a acestor legi.

Atribuțiile care revin fiecărui subprefect se stabilesc prin ordin al prefectului.

5. Actele prefectului

Pentru îndeplinirea atribuțiilor care îi revin, prefectul emite *ordine* cu caracter normativ sau individual, în condițiile legii.

Ordinele prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate sunt emise după consultarea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale. Aceste ordine trebuie comunicate de către prefect conducătorului instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat. Ministerele şi celelalte organe ale administrației publice centrale pot propune Guvernului măsuri de anulare a ordinelor emise de prefect, dacă le consideră nelegale.

Ordinul prefectului care conține dispoziții normative devine executoriu numai după ce a fost adus la cunoştință publică, iar ordinul cu caracter individual numai de la data la care a fost comunicat. Ordinele prefectului sunt contrasemnate de către subprefectul care are sarcina de a le pune în aplicare.

Ordinele emise de prefect în calitate de preşedinte al Comitetului județean pentru situații de urgență produc efecte juridice de la data aducerii lor la cunoştință şi sunt executorii.

Ordinele cu caracter normativ se comunică de îndată Ministerului Administrației şi Internelor şi se publică, potrivit legii.

Ministerul Administrației şi Internelor poate propune Guvernului, în exercitarea controlului ierarhic, anularea ordinelor emise de prefect, dacă le consideră nelegale sau netemeinice. Acest lucru se poate realiza, deoarece suntem în prezența unor raporturi juridice de subordonare ierarhică în cadrul puterii executive.

6. Instituţia prefectului

Pentru exercitarea de către prefect a prerogativelor care îi revin potrivit Constituției şi legilor se organizează şi funcționează instituția prefectului. Aceasta este o instituție publică cu personalitate juridică, cu patrimoniu şi buget propriu condusă de către prefect.

Capacitatea juridică de drept public a instituției prefectului se exercită în exclusivitate de către prefect, iar exercitarea drepturilor şi asumarea obligațiilor civile ale instituției prefectului se realizează de către prefect sau de către o persoană anume desemnată prin ordin al acestuia.

Activitatea instituției prefectului este finanțată de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Afacerilor Interne şi din alte surse legal constituite. Aceasta poate beneficia de programe cu finanțare internațională pentru susținerea reformei în administrația publică.

Potrivit art. 2 alin. (3) din Legea nr. 340/2004, prefectul este ordonator terțiar de credite, iar proiectele bugetelor serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte

organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului care își desfășoară activitatea la nivel local vor fi avizate de către prefect. De asemenea, prefectul avizează și situațiile financiare privind execuția bugetară întocmite de aceste servicii publice.

Avizul prefectului privind proiectul de buget și avizul privind execuția bugetară se înaintează conducătorului instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat.

În exercitarea atribuției constituționale a prefectului de a conduce serviciile publice deconcentrate din unitățile administrativ-teritoriale, legea prevede ca din comisia de concurs pentru ocuparea postului de conducător al unui serviciu public deconcentrat să facă parte în mod obligatoriu și un reprezentant al instituției prefectului din județul în care își are sediul serviciul public, desemnat prin ordin al prefectului, în condițiile legii.

Personalul din cadrul instituției prefectului este format din funcționari publici, funcționari publici cu statut special și personal contractual.

Numirea, respectiv încadrarea, precum și modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu, respectiv a raporturilor de muncă ale personalului din cadrul instituției prefectului se fac prin ordin al prefectului, în condițiile legii.

Numărul maxim de posturi și structura posturilor aferente instituției prefectului se stabilesc anual prin ordin al ministrului afacerilor interne, cu încadrarea în numărul maxim de posturi și în structura posturilor aprobate pentru Ministerul Afacerilor Interne.

Structurile de specialitate ale instituției prefectului îndeplinesc următoarele atribuții principale:

1. Cu privire la aplicarea și respectarea Constituției, a legilor și a celorlalte acte normative:

a) elaborează studii și rapoarte cu privire la aplicarea actelor normative în vigoare, precum și propuneri privind îmbunătățirea stării de legalitate, pe care le înaintează prefectului;

b) participă alături de reprezentanți ai serviciilor publice deconcentrate la acțiuni de verificare, potrivit competențelor, a modului de aplicare și respectare a actelor normative la nivelul județului, respectiv al municipiului București, în cadrul unor comisii mixte constituite prin ordin al prefectului;

c) prezintă prefectului propuneri privind prioritățile de dezvoltare a județului, respectiv a municipiului București, în concordanță cu prevederile planului de dezvoltare regională și cu consultarea autorităților administrației publice locale și a conducătorilor serviciilor publice deconcentrate;

d) întocmesc anual planul de acțiuni pentru realizarea în județ, respectiv în municipiul București, a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare;

e) elaborează și prezintă prefectului informări periodice cu privire la situația și evoluția stării generale economice, sociale, culturale, precum și cu privire la stadiul realizării obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare în județ, respectiv în municipiul București;

f) realizează documentarea necesară și elaborează pe baza acesteia raportul anual privind starea economico-socială a județului, respectiv a municipiului București, care se înaintează, potrivit legii, Guvernului, prin Ministerul Afacerilor Interne;

g) monitorizează modul de aplicare în județ, respectiv în municipiul București, a programelor și strategiilor guvernamentale sau ministeriale cu privire la restructurarea sectorială și la alte activități.

2. Cu privire la verificarea legalităţii actelor administrative adoptate sau emise de autorităţile administraţiei publice locale şi contenciosul administrativ:

a) ţin evidenţa actelor administrative adoptate sau emise de autorităţile administraţiei publice locale şi transmise prefectului în vederea verificării legalităţii, asigură păstrarea acestora, precum şi evidenţa acţiunilor şi dosarelor aflate pe rolul instanţelor judecătoreşti;

b) examinează, sub aspectul legalităţii, în termenele prevăzute de lege, actele administrative adoptate sau emise de autorităţile administraţiei publice locale;

c) verifică legalitatea contractelor încheiate de autorităţile administraţiei publice locale, asimilate, potrivit legii, actelor administrative, ca urmare a sesizării prefectului de către persoanele care se consideră vătămate într-un drept sau interes legitim;

d) propun prefectului sesizarea, după caz, a autorităţilor emitente, în vederea reanalizării actului considerat nelegal, sau a instanţei de contencios administrativ, cu motivarea corespunzătoare;

e) întocmesc documentaţia, formulează acţiunea pentru sesizarea instanţelor judecătoreşti şi susţin în faţa acestora acţiunea formulată, precum şi căile de atac, atunci când este cazul;

f) elaborează rapoarte şi prezintă informări prefectului cu privire la actele verificate;

g) avizează ordinele prefectului din punctul de vedere al legalităţii;

h) întocmesc documentaţia şi reprezintă prefectul şi instituţia prefectului în faţa instanţelor judecătoreşti de orice grad, precum şi a altor autorităţi sau instituţii publice;

i) acţionează în vederea îndeplinirii, în condiţiile legii, a atribuţiilor ce revin prefectului în domeniul organizării şi desfăşurării alegerilor locale, parlamentare şi prezidenţiale, precum şi a referendumului naţional ori local;

j) efectuează, în condiţiile legii, verificările şi întocmesc documentaţia necesară cu privire la suspendarea de drept a unor mandate de consilier sau de primar ori la încetarea de drept a unor mandate de primar, la dizolvarea de drept sau prin referendum a consiliilor locale pentru ca prefectul să propună Guvernului, când este cazul, stabilirea datei pentru organizarea alegerilor pentru primari sau pentru consiliile locale;

k) efectuează, în condiţiile legii, verificări cu privire la măsurile întreprinse de primar sau de preşedintele consiliului judeţean, în calitatea lor de reprezentanţi ai statului în unitatea administrativ-teritorială, inclusiv la sediul autorităţilor administraţiei publice locale, şi propun prefectului, dacă este cazul, sesizarea organelor competente;

l) desfăşoară acţiuni de îndrumare privind modul de exercitare de către primari a atribuţiilor delegate şi executate de către aceştia în numele statului.

3. Cu privire la cunoaşterea normelor Uniunii Europene şi la realizarea politicilor naţionale de intensificare a relaţiilor externe:

a) acţionează, cu sprijinul serviciilor publice deconcentrate pentru cunoaşterea documentelor europene aplicabile în diferite domenii de activitate;

b) desfăşoară activităţi menite să conducă la cunoaşterea de către autorităţile administraţiei publice locale şi de către cetăţeni a programelor cu finanţare externă iniţiate şi susţinute de Uniunea Europeană şi de alte organisme internaţionale;

c) întocmesc evidenţa centralizată şi monitorizează activitatea de relaţii şi de colaborări internaţionale a instituţiei prefectului;

d) elaborează evidenţa centralizată a rapoartelor de activitate întocmite obligatoriu pentru orice activitate de relaţii internaţionale.

4. Cu privire la buna organizare și desfășurare a activității pentru situații de urgență, precum și la pregătirea și ducerea la îndeplinire a măsurilor de apărare care nu au caracter militar:

a) urmăresc îndeplinirea măsurilor dispuse de către prefect, în calitate de președinte al comitetului județean, respectiv al municipiului București, pentru situații de urgență;

b) prezintă prefectului propuneri privind modul de utilizare, în situații de criză, a fondurilor special alocate de la bugetul de stat;

c) propun prefectului, în situațiile prevăzute de lege, convocarea consiliilor locale, a consiliilor județene, respectiv a Consiliului general al municipiului București, după caz;

d) întocmesc rapoarte și informări privind evoluția și desfășurarea evenimentelor în caz de dezastru, precum și măsurile întreprinse de autoritățile administrației publice locale în acest domeniu, pe care le înaintează prefectului;

e) asigură informarea prefectului cu privire la iminența producerii unor fenomene naturale periculoase;

f) asigură informarea prefectului, în perioada producerii fenomenelor naturale periculoase, cu privire la evaluarea preliminară a efectelor și a pagubelor produse;

g) prezintă prefectului propuneri pentru acordarea unor ajutoare umanitare în scopul protecției populației afectate de calamități naturale, epidemii, epizootii, incendii sau alte fenomene periculoase;

h) verifică modul de distribuire a ajutoarelor umanitare și a sumelor alocate din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului.

5. Cu privire la activitatea de eliberare și de evidență a pașapoartelor simple:

a) soluționează cererile pentru eliberarea pașapoartelor simple, în conformitate cu prevederile legii;

b) colaborează cu serviciile publice comunitare locale de evidență a persoanelor pentru asigurarea eliberării pașapoartelor simple, în sistem de ghișeu unic;

c) administrează și gestionează registrul județean, respectiv al municipiului București, de evidență a pașapoartelor simple și valorifică datele cuprinse în acesta;

d) asigură furnizarea permanent, în cadrul Sistemului național informatic de evidență a persoanelor, a informațiilor necesare actualizării Registrului național de evidență a pașapoartelor simple;

e) asigură înscrierea de mențiuni în pașapoartele simple, în condițiile legii;

f) organizează la nivelul județului, respectiv al municipiului București, gestionarea și controlul eliberării pașapoartelor simple;

g) asigură soluționarea contestațiilor depuse la serviciul public comunitar pentru eliberarea și evidența pașapoartelor simple.

6. Cu privire la regimul permiselor de conducere, al certificatelor de înmatriculare a autovehiculelor și al plăcilor cu numere de înmatriculare:

a) constituie și actualizează registrul județean, respectiv al municipiului București, de evidență a permiselor de conducere și a autovehiculelor înmatriculate și valorifică datele cuprinse în acesta;

b) organizează examenele pentru obținerea permiselor de conducere a autovehiculelor, în condițiile legii;

c) soluționează cererile pentru eliberarea permiselor de conducere, a certificatelor de înmatriculare și a plăcilor cu numere de înmatriculare pentru autovehicule rutiere, în condițiile legii;

d) colaborează cu serviciile publice comunitare locale de evidenţă a persoanelor pentru asigurarea eliberării certificatelor de înmatriculare şi a plăcilor cu numere de înmatriculare pentru autovehicule rutiere, în sistem de ghişeu unic;

e) asigură eliberarea permiselor de conducere, a certificatelor de înmatriculare a autovehiculelor şi a plăcilor cu numere de înmatriculare pentru autovehicule rutiere;

f) monitorizează şi controlează modul de respectare a prevederilor legale referitoare la asigurarea protecţiei datelor cu caracter personal, în domeniul de competenţă;

g) asigură soluţionarea contestaţiilor depuse la serviciul public comunitar regim permise de conducere şi înmatriculare a vehiculelor.

7. Structurile de specialitate ale instituţiei prefectului mai îndeplinesc şi următoarele atribuţii:

a) întocmirea documentaţiei necesare emiterii ordinelor prefectului;

b) elaborarea proiectului ordinului prefectului de stabilire a numărului consilierilor locali şi judeţeni, precum şi ai Consiliului general al municipiului Bucureşti, pe baza datelor statistice oficiale, şi întocmirea graficului de convocare a consiliilor locale şi a consiliului judeţean, respectiv a Consiliului general al municipiului Bucureşti, în şedinţa de constituire;

c) elaborarea proiectului ordinului prefectului privind numirea şefului oficiului prefectural;

d) elaborarea, cu consultarea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate, a proiectelor ordinelor prefectului având ca obiect stabilirea de măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate;

e) asigurarea primirii, înregistrării şi soluţionării petiţiilor adresate prefectului, precum şi a comunicării către petent a răspunsului, în termenul legal;

f) îndrumarea cetăţenilor care se adresează instituţiei prefectului în problemele generale sau specifice relaţiei cu publicul;

g) organizarea activităţii de primire a cetăţenilor în audienţă la prefect şi subprefecţi;

h) asigurarea de asistenţă de specialitate experţilor locali pentru romi, care îşi desfăşoară activitatea în cadrul aparatului propriu al consiliilor locale, pentru îndeplinirea sarcinilor prevăzute în Planul general de măsuri pentru aplicarea Strategiei de îmbunătăţire a situaţiei romilor;

i) urmărirea şi aplicarea prevederilor cuprinse în strategiile şi programele pentru susţinerea reformei în administraţia publică;

j) realizarea lucrărilor de secretariat pentru colegiul prefectural şi prezentarea propunerilor cu privire la programul de activitate al acestuia subprefectului cu atribuţii în domeniu;

k) conlucrarea cu unităţile teritoriale din subordinea Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Apărării Naţionale şi a Serviciului Român de Informaţii la elaborarea măsurilor care se impun pentru asigurarea respectării drepturilor individuale, apărarea proprietăţii publice şi a proprietăţii private, siguranţa cetăţenilor şi prevenirea infracţiunilor;

l) asigurarea organizării şi desfăşurării şedinţelor comisiilor sau comitetelor constituite, potrivit legii, în cadrul instituţiei prefectului;

m) conlucrarea cu compartimentele din aparatul propriu al consiliului judeţean, respectiv al Consiliului general al municipiului Bucureşti, în vederea elaborării proiectelor hotărârilor Guvernului care au ca obiect soluţionarea unor probleme de interes local ori a iniţierii, prin Ministerul Afacerilor Interne, a unor proiecte de acte normative;

n) exercitarea atribuțiilor rezultate ca urmare a aplicării actelor normative cu caracter reparatoriu.

Prefectul poate stabili prin ordin şi alte atribuții pentru structurile de specialitate ale instituției prefectului, în vederea îndeplinirii în cele mai bune condiții a prerogativelor care i-au fost conferite prin reglementările legale.

7. Cancelaria prefectului, oficiile prefecturale, colegiul prefectural

În cadrul instituției prefectului se organizează şi funcționează, începând cu data de 1 ianuarie 2006, *cancelaria prefectului*. Aceasta este un compartiment organizatoric distinct, care cuprinde următoarele funcții de execuție de specialitate specifice: directorul cancelariei, 2 consilieri, un consultant şi secretarul cancelariei. Activitatea cancelariei prefectului este coordonată de director, care răspunde în fața prefectului.

Funcția de secretar al cancelariei se asimilează din punct de vedere al salarizării cu funcția de şef de cabinet. Pot fi numite în funcția de secretar al cancelariei persoane cu studii superioare sau medii, în condițiile legii.

Personalul din cadrul cancelariei prefectului este numit şi eliberat din funcție de către prefect. Acest personal îşi desfăşoară activitatea în baza unui contract individual de muncă încheiat, în condițiile legii, pe durata exercitării funcției publice de către înaltul funcționar public.

Cancelaria prefectului are următoarele atribuții principale:

a) asigurarea condițiilor necesare desfăşurării şedințelor de lucru ale prefectului;

b) analizarea datelor oferite de sondaje, statistici, studii şi informarea prefectului şi a subprefecților cu privire la principalele probleme şi tendințe ale mediului social şi economic din județ, respectiv din municipiul Bucureşti;

c) organizarea întâlnirilor prefectului cu reprezentanții locali ai societății civile, ai sindicatelor, ai patronatelor şi ai partidelor politice;

d) elaborarea sintezelor mass-media pentru informarea rapidă şi corectă a prefectului şi a subprefecților;

e) organizarea, la solicitarea prefectului, a evenimentelor de natură să informeze opinia publică şi mass-media cu privire la acțiunile prefectului;

f) asigurarea realizării, întreținerii şi actualizării site-ului oficial al instituției prefectului;

g) punerea la dispoziția mijloacelor de informare în masă a informațiilor destinate opiniei publice, în vederea cunoaşterii exacte a activității prefectului, prin informări şi conferințe de presă organizate lunar sau ori de câte ori este nevoie;

h) realizarea documentării necesare în vederea elaborării raportului semestrial al prefectului referitor la stadiul îndeplinirii obiectivelor cuprinse în Strategia guvernamentală de îmbunătățire a situației romilor.

Prefectul poate stabili prin ordin şi alte atribuții pentru personalul din cadrul cancelariei prefectului.

În cadrul instituției prefectului se pot organiza *oficii prefecturale* prin ordin al prefectului emis în condițiile legii.

Oficiul prefectural are următoarele atribuţii principale:

a) realizarea documentării cu privire la situaţia şi evoluţia stării generale economice, sociale şi culturale a zonei deservite;

b) desfăşurarea unor acţiuni de îndrumare şi de verificare a măsurilor întreprinse de către primari în calitatea lor de reprezentanţi ai statului în unităţile administrativ-teritoriale;

c) formularea de propuneri privind sesizarea, după caz, a autorităţilor administraţiei publice locale emitente, în vederea reanalizării actului considerat nelegal, sau a instanţei de contencios administrativ;

d) desfăşurarea de activităţi menite să conducă la cunoaşterea de către autorităţile administraţiei publice locale şi de către cetăţeni a programelor cu finanţare externă iniţiate şi susţinute de Uniunea Europeană şi de alte organisme internaţionale;

e) informarea prefectului cu privire la situaţiile deosebite care apar în zona deservită;

g) formularea de propuneri privind convocarea consiliilor locale, respectiv a Consiliului general al municipiului Bucureşti, după caz, în situaţiile prevăzute de lege, pe care le înaintează prefectului;

h) urmărirea îndeplinirii măsurilor dispuse de către prefect, în calitate de preşedinte al comitetului judeţean, respectiv al municipiului Bucureşti, pentru situaţii de urgenţă;

i) asigurarea primirii şi înregistrării petiţiilor adresate prefectului;

j) îndrumarea cetăţenilor care se adresează oficiului prefectural în problemele generale sau specifice relaţiei cu publicul.

Prefectul poate stabili prin ordin şi alte sarcini pentru oficiul prefectural. Regulamentul de organizare şi funcţionare a oficiului prefectural se aprobă prin ordin al prefectului.

În fiecare judeţ, respectiv în municipiul Bucureşti, funcţionează un *colegiu prefectural* compus din prefect, subprefecţi şi conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului, care îşi au sediul în judeţul respectiv.

La lucrările colegiului prefectural pot fi invitate şi alte persoane a căror prezenţă este considerată necesară. Colegiul prefectural se convoacă de către prefect cel puţin o dată pe lună şi oricând se consideră că este necesar.

Colegiul prefectural are ca scop asigurarea coordonării activităţii serviciilor publice deconcentrate din judeţ, respectiv din municipiul Bucureşti, şi este organul consultativ al prefectului în realizarea atribuţiilor de conducere a serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale organizate la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale.

În cadrul şedinţelor de lucru, membrii colegiului prefectural raportează şi analizează stadiul implementării programelor, politicilor, strategiilor şi planurilor de acţiune de la nivelul judeţului sau al localităţilor acestuia, respectiv de la nivelul municipiului Bucureşti, nevoile şi dificultăţile cu care se confruntă serviciile publice deconcentrate, propunând măsuri în vederea îmbunătăţirii activităţii.

Colegiul prefectural are următoarele atribuţii principale:

a) analizează activitatea serviciilor publice deconcentrate şi propune măsuri în vederea îmbunătăţirii acesteia;

b) stabileşte domeniile şi sectoarele în care este necesară sau se poate realiza cu eficienţă acţiunea coordonată a mai multor servicii publice deconcentrate;

c) stabileşte măsurile necesare implementării programelor, politicilor, strategiilor şi planurilor de acţiune adoptate la nivel naţional;

d) organizează acţiunile comune ale mai multor servicii publice deconcentrate în vederea soluţionării unor situaţii deosebite;

e) analizează măsurile necesare în vederea realizării unui sistem comun de management al informaţiei, al resurselor materiale, financiare ori umane.

Colegiul prefectural îndeplineşte şi alte atribuţii prevăzute de lege, precum şi sarcini date de ministere sau de celelalte organe ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului ori de către prefect.

Regulamentul de funcţionare a colegiului prefectural se aprobă prin ordin al prefectului.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul XII
CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

1. Consideraţii introductive

Termenul de „contencios" îşi are originea etimologică în limba latină, în verbul „contendere", care înseamnă a lupta, a se strădui să învingă etc.

Aşadar, „contenciosul" înseamnă o confruntare, acţiuni contradictorii, prin care fiecare parte implicată într-un litigiu caută să-şi realizeze interesele în dauna celeilalte părţi, ele având în acel litigiu poziţii divergente.

Contenciosul administrativ a apărut în condiţiile aplicării principiului separaţiei puterilor în stat, cu referire la litigiile ivite între administraţia de stat şi cei administraţi, a căror soluţionare se făcea prin aplicarea regulilor dreptului public.

În acest context, termenul de contencios administrativ a fost utilizat în mai multe accepţiuni. Astfel:

a) *în sens funcţional*, de activitate, prin contencios administrativ înţelegându-se activitatea propriu-zisă de soluţionare a litigiilor, în care cel puţin una dintre părţi este un organ al administraţiei de stat;

b) *în sens organizatoric*, de sistem de organe, prin contencios administrativ înţelegându-se totalitatea organelor care soluţionează litigiile, în care cel puţin una dintre părţi este un organ al administraţiei de stat;

c) *în sensul de instituţie juridică,* prin contencios administrativ înţelegându-se ansamblul normelor juridice care reglementează relaţiile sociale ce apar în activitatea de soluţionare a litigiilor, în care cel puţin una dintre părţi este un organ al administraţiei de stat.

Noţiunea de contencios administrativ nu trebuie confundată cu noţiunea de jurisdicţie, în general, şi nici cu aceea de jurisdicţie administrativă, în special.

Termenul de „jurisdicţie" provine din cuvintele latine „juris" – „drept" şi „dictio" – „a spune", cu alte cuvinte „a afirma dreptul".

În funcţie de aplicarea diferitelor criterii, se poate opera o anume clasificare a jurisdicţiei. Astfel, în *funcţie de organul* care o realizează, se disting:

– jurisdicţie *judiciară* – când este înfăptuită de către organele judecătoreşti şi

– jurisdicţie *administrativă* – când este realizată de organele administraţiei publice.

În *funcţie de conţinutul activităţii şi de scopul urmărit*, se disting:

– jurisdicţie *contencioasă* şi

– jurisdicţie *necontencioasă sau graţioasă.*

Jurisdicţia contencioasă are ca obiect rezolvarea unor conflicte juridice născute din încălcarea legii. Activitatea jurisdicţională contencioasă a fost definită de unii autori ca o activitate ce constă în soluţionarea litigiilor, de organe expres prevăzute de lege, concretizată în hotărâri ce au forţă de lucru judecat, activitate care se desfăşoară după o anumită procedură, în care se evidenţiază în mod obligatoriu principiile contradictorialităţii şi motivării hotărârilor.

Prin jurisdicție necontencioasă sau grațioasă se urmărește recunoașterea pentru părțile unor raporturi juridice a drepturilor pe care le au, în scopul asigurării lor în cazul unor eventuale litigii. Această activitate se concretizează prin acte emise de organele judecătorești, dar mai ales, prin acte notariale.

În timp ce prin jurisdicția contencioasă se înțelege soluționarea oricărui fel de litigiu, prin contenciosul administrativ se înțelege soluționarea unui anumit gen de litigii, și anume litigiile în care cel puțin una dintre părți este un organ al administrației publice. Deci, sfera contenciosului administrativ este mai restrânsă decât aceea de jurisdicție contencioasă.

Raportată însă, la noțiunea de jurisdicție administrativă, noțiunea de contencios administrativ este mai largă, deoarece jurisdicția administrativă se referă numai la litigiile soluționate de organele administrației publice cu atribuții jurisdicționale, în timp ce contenciosul administrativ cuprinde toate litigiile în care cel puțin una dintre părți este un organ al administrației publice, litigii care se soluționează de către instanța de judecată.

Așadar, contenciosul administrativ se situează între noțiunea de jurisdicție contencioasă și cea de jurisdicție administrativă.

2. Scurt istoric

Având în vedere legislațiile diferitelor state, contenciosul administrativ a cunoscut în decursul timpului două mari sisteme:

a) *sistemul francez*, caracterizat prin existența unei jurisdicții speciale administrative, care cuprinde Consiliul de Stat și tribunale administrative;

b) sistemul *anglo-saxon*, în care activitatea de contencios administrativ, în general, este dată în competența instanțelor de drept comun.

În România, contenciosul administrativ a fost conceput inițial după sistemul francez. Astfel, în 1864 a fost creat Consiliul de Stat, ca organ consultativ pe lângă Guvern, prezidat de Domn.

În perioada 1864-1866, contenciosul administrativ a fost realizat de Consiliul de Stat care, pe lângă atribuțiile în materie legislativă (de pregătire a proiectelor de legi) și administrativă, avea și atribuții de tribunal administrativ.

Atribuțiile de contencios administrativ ale Consiliului de Stat se exercitau:

– contra hotărârilor miniștrilor, date cu exces de putere, sau cu încălcarea legilor și regulamentelor;

– contra hotărârilor sau actelor de executare ale prefecților sau altor agenți administrativi, date cu încălcarea legilor și regulamentelor;

– contra hotărârilor comisiilor de lucrări publice, precum și în toate cazurile de natură contencioasă administrativă care urmau să fie prevăzute printr-o anumită lege.

Consiliul de Stat mai era competent să soluționeze și „reclamațiile ridicate de particulari pentru apărarea intereselor lor, în cazurile anume determinate de legi, dacă ei au reclamat înainte, la ministerul respectiv și nu au dobândit îndestulare în timp de 15 zile, cel mult, de la data primirii reclamației".

Consiliul de Stat nu avea competența să anuleze actele administrative ilegale decât în cazul celor pronunțate în soluționarea conflictelor juridice date în competența sa prin legi speciale și nici pe aceea de a acorda despăgubiri. Totuși, putem aprecia că această activitate reprezenta începuturile unui contencios administrativ.

În perioada 1866-1905 Consiliul de Stat a fost desființat, iar atribuțiile lui în materie de contencios administrativ au fost împărțite între curțile de apel și instanțele judecătorești de drept comun.

După 1905, până în anul 1910, prin Legea pentru reorganizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secțiunea a III-a a acesteia a devenit competentă să judece recursurile „în contra regulamentelor și ordonanțelor făcute cu călcarea legii de puterea centrală, județeană, comunală sau de alte autorități publice, în afară de actele de guvernământ", precum și recursurile „în contra deciziunilor și ordonanțelor prefecților, primarilor și a altor autorități publice prin care s-ar viola un drept patrimonial, precum și în contra refuzului acestor autorități de a rezolva o cerere relativă la un asemenea drept".

Pe lângă faptul că acest contencios administrativ avea în vedere un număr relativ mic de categorii de acte administrative de autoritate, el era *numai un contencios de anulare*, întrucât în art. 62 din această lege se prevedea că „actul administrativ casat se socotește ca și cum nu ar fi fost și nu mai are nici o putere".

În perioada 1910-1912, cauzele de această natură au fost date în competența tribunalelor de județ, statuându-se că „pricinile dintre particulari și stat, județe și comune sau alte autorități publice, pentru vătămarea drepturilor particularilor prin acte administrative de autoritate, venite înaintea instanțelor judecătorești, conform principiilor generale ale dreptului, se vor judeca de urgență și cu precădere asupra tuturor celorlalte afaceri".

După 1912, până în anul 1925, cauzele de contencios administrativ au fost atribuite, din nou, Secției a III-a a Curții de Casație și Justiție. În acest sens, se prevedea că această secție judecă „recursurile acelor care s-ar pretinde vătămați în drepturile lor, printr-un act administrativ de autoritate făcut cu călcarea legii, precum și recursurile în contra refuzului autorităților administrative de a rezolva o cerere relativă la un asemenea drept". Erau exceptate actele de guvernământ.

Cererile de contencios administrativ se puteau formula pentru motivul de exces de putere, incompetență, denaturare a actelor, violare a legii sau a unui regulament și greșită apreciere a faptelor.

În perioada 1925-1948, Constituția din 1923 a reglementat, în art. 99, dreptul celor vătămați printr-un decret sau o dispoziție semnată sau contrasemnată de un ministru de a obține despăgubiri.

În aplicarea prevederilor constituționale, a fost adoptată Legea pentru contenciosul administrativ din 1925, moment din care putem considera că în evoluția contenciosului administrativ din țara noastră a început o nouă perioadă, care a durat până în iulie 1948.

Potrivit art. 1 din Legea pentru contenciosul administrativ din 1925, oricine se pretindea vătămat în drepturile sale printr-un act administrativ de autoritate făcut cu încălcarea legilor și a regulamentelor sau prin rea voință a autorităților administrative de a rezolva cererea privitoare la un drept, putea face cerere pentru recunoașterea dreptului său înaintea Curții de Apel în circumscripția căreia reclamantul își avea domiciliul.

Acțiunile în contencios administrativ se introduceau după expirarea unui termen de 30 de zile de la înregistrarea, la autoritatea administrativă, a unei cereri sau de la notificarea ei prin portărei.

Judecarea cererii avea loc cu citarea reclamantului și a autorității administrative a cărei decizie era atacată. În cazurile în care această autoritate era un consiliu județean sau o

delegație județeană, se cita prefectul ca reprezentant legal; consiliile comunale, urbane sau rurale, se citau în persoana primarului.

Curtea de Apel, învestită cu asemenea cereri, putea anula actul ilegal sau putea pronunța daune civile până la data restabilirii drepturilor vătămate, având și căderea de a judeca și cererea de despăgubiri, fie contra autorității administrative chemată în judecată, fie contra funcționarului vinovat.

Legea prevedea și categoriile de acte care nu puteau fi controlate de instanțele de contencios administrativ și anume: actele de guvernământ și actele de comandament cu caracter militar; actele privitoare la exercitarea tutelei administrative și controlul ierarhic; deciziile date de consiliile disciplinare și declarate de statutul funcționarilor sau de alte legi definitive și executorii; actele administrative de autoritate și actele de gestiune ale președintelui Senatului și ale președintelui Adunării Deputaților, aceste din urmă acte fiind supuse controlului exclusiv al Adunării plenare a corpului legislativ.

Față de cele de mai sus, putem concluziona că Legea pentru contenciosul administrativ din 1925 a instituit un *contencios administrativ de plină jurisdicție* în România, în care instanțele judecătorești competente controlau legalitatea unor categorii de acte administrative adoptate sau emise de organele administrației publice, acordând și despăgubiri.

După anul 1948, contenciosul administrativ pe cale directă a fost redus la câteva categorii de acte administrative, lăsându-se astfel cetățeanul la discreția administrației de stat.

Legea pentru contenciosul administrativ din 1925 a fost abrogată în anul 1944, astfel încât împotriva actelor administrative ilegale partea vătămată avea, cu unele excepții, o singură cale directă de atac și anume aceea a recursului administrativ. Era o soluție care, în esență, reprezenta o renunțare la apărarea particularilor împotriva abuzurilor organelor administrației de stat.

Plângerea, ca mijloc al persoanelor interesate de a ataca un act administrativ ilegal în fața instanțelor judecătorești, era prevăzută într-un număr relativ restrâns de acte normative (în cele care reglementau probleme de spațiu locativ, de muncă, contravenții și stare civilă).

Această perioadă se caracterizează, în principal, prin dreptul discreționar al organelor administrației de stat de a adopta sau emite acte administrative după bunul plac, acte care periclitau drepturile și interesele cetățenilor.

Până în anul 1965, competența instanțelor judecătorești de a controla pe calea acțiunii directe legalitatea actelor administrative era condiționată de existența unei prevederi legale exprese, care să le autorizeze exercitarea acestei activități.

Constituția din 1965 a stabilit, cu valoare de principiu, regula după care tribunalele și judecătoriile judecă cererile celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative, putând să se pronunțe, în condițiile legii, asupra legalității acestor acte.

Dacă înainte de Constituția din 1965, pentru ca instanțele judecătorești să poată verifica legalitatea unui act administrativ, era nevoie de o dispoziție legală expresă în acest sens, pe baza Constituției din 1965 era nevoie, dimpotrivă, de o dispoziție expresă a legii pentru a se crea o excepție de la regula potrivit căreia instanțele judecătorești se pot pronunța, în condițiile legii, asupra legalității actelor administrative.

Sfera actelor organelor administrației de stat supuse controlului instanțelor judecătorești s-a lărgit odată cu intrarea în vigoare a *Legii nr. 1/1967*, moment de la care putem considera că a început o nouă perioadă în evoluția contenciosului administrativ din țara noastră.

În perioada 1967-1990, contenciosul administrativ a fost înfăptuit de instanțele judecătorești, în condițiile prevederilor Legii nr. 1/1967.

Contenciosul administrativ instituit prin această lege era *un contencios de plină jurisdicție,* deoarece tribunalul, judecând cererea, putea să anuleze în tot sau în parte actul administrativ, să oblige pe pârât să emită un act administrativ ori să elibereze un certificat, o adeverință sau orice alt înscris. În cazul admiterii cererii, tribunalul hotăra și asupra despăgubirilor cerute.

Deși, în general, această lege cuprindea dispoziții adecvate, în practică, cererile celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative ilegale erau respinse de instanța de judecată, deoarece judecătorii care soluționau aceste conflicte juridice erau aleși de către consiliile populare, ale căror comitete executive adoptau sau emiteau acte administrative care făceau obiectul acțiunilor judecătorești în anularea.

Era și motivul pentru care cei vătămați în drepturile lor prin aceste acte renunțau la introducerea unor cereri la instanțele judecătorești în temeiul acestei legi.

În anul 1990 a fost adoptată o nouă lege în domeniul contenciosului administrativ, Legea nr. 29/1990, prin care a fost abrogată Legea nr. 1/1967. Deși a intrat în vigoare înainte de adoptarea Constituției, această reglementare și-a produs efectele juridice până în anul 2004, fără însă a opera asupra ei intervenții legislative exprese de modificare sau completare ca urmare a intrării în vigoare a Constituției, deși acest lucru se impunea în mod necesar.

Având în vedere însă, dispozițiile fostului art. 152 din Constituție referitoare la conflictul temporal de legi, potrivit cărora „legile și toate celelalte acte normative rămân în vigoare, în măsura în care ele nu contravin Constituției", textele din lege au fost înțelese și corelate cu cele prevăzute de Constituție în această materie.

Este și motivul pentru care Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 97 din 30 aprilie 1997[1], a declarat art. 1 din Legea nr. 29/1990 ca fiind neconstituțional, urmând să-și găsească aplicarea directă prevederile art. 48 alin. (1) din Constituție (actualul art. 52 alin. (1)), care se referă la „autoritatea publică".

În anul 2004 a fost adoptată o nouă lege a contenciosului administrativ, Legea nr. 554/2004, o reglementare ce s-a dorit modernă, completă și complexă, racordată la cerințele actuale ale societății românești.

Inițiată de distinsul și regretatul profesor Antonie Iorgovan, în calitate de senator, legea a fost apreciată ca fiind o reglementare bine conturată din punct de vedere al soluțiilor legislative, așa cum a rezultat din discuțiile purtate în Camera Deputaților, prima Cameră sesizată potrivit procedurii legislative instituite ca urmare a revizuirii Constituției.

Având în vedere experiența acumulată de-a lungul anilor în materia contenciosului administrativ[2], lipsurile în reglementare și neconcordanțele terminologice în raport cu

---

[1] Decizia nr. 97/1997 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 210 din 28 august 1997.

[2] Senatorul Antonie Iorgovan a solicitat punctele de vedere ale unor autorități publice și ale instanțelor de contencios administrativ asupra proiectului de lege, o parte din propunerile formulate fiind reținute, iar textele proiectului îmbunătățite, mulțumind autorilor pentru sugestiile transmise – vezi A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză și Explicații*, Ed. Roata, București, 2004, p. 40-97.

dispozițiile constituționale, noua Lege a contenciosului administrativ vine să statueze, de o manieră unitară, ansamblul problematicii contenciosului administrativ. Pentru prima dată sunt avute în vedere toate categoriile de subiecte care pot sesiza instanța de contencios administrativ, fiind enumerate, în afară de persoana vătămată, și instituțiile statului cărora până la această dată nu le era recunoscută o asemenea competență (Avocatul Poporului, Agenția Națională a Funcționarilor Publici) sau cele cărora dreptul la acțiune era prevăzut de alte dispoziții legale (ex. prefectul) ori acesta rezulta din interpretarea și coroborarea dispozițiilor constituționale (ex. Ministerul Public). Astfel, legea reglementează în cuprinsul ei tutela administrativă exercitată de prefect, posibilitatea acestuia de a se adresa instanței de contencios administrativ fiind prevăzută, până la intrarea în vigoare a acestei legi, numai de Constituție și de Legea administrației publice locale nr. 215/2001 și, ulterior, de Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului. Alături de prefect, legea a mai adăugat și Agenția Națională a Funcționarilor Publici ca exercitând tutela administrativă. Reprezentând o reglementare unitară, era firesc ca temeiul acțiunii formulate de prefect să se regăsească în cuprinsul legii-cadru în materie, la fel ca și pentru celelalte subiecte care pot sesiza instanța de contencios administrativ, și care au ca atribuții să vegheze la respectarea legalității și a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

Tot ca premieră, legea face distincție între interesul public și interesul privat și reglementează acțiunile formulate împotriva ordonanțelor Guvernului declarate neconstituționale. Astfel, pornind de la dispozițiile art. 126 alin. (6) teza a doua din Constituție, potrivit cărora *instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale*, Legea contenciosului administrativ reglementează procedura de sesizare a instanței în acțiunile formulate împotriva ordonanțelor Guvernului.

Ca o necesitate, legea tratează actele administrativ-jurisdicționale prin prisma principiului consacrat de art. 21 alin. (4) din Constituția revizuit, potrivit căruia *jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite.* Astfel, din reglementare rezultă dreptul persoanei de a decide calea pe care dorește să o urmeze în valorificarea dreptului recunoscut de lege, atât în faza inițială, cât și după declanșarea procedurii administrativ-jurisdicționale.

Cu privire la termenul de introducere a acțiunii, legea are în vedere o extindere a dreptului la acțiune la 6 luni, dar nu mai târziu de un an de la data emiterii actului, statuând că ordonanțele sau dispozițiile din ordonanțe considerate neconstituționale, precum și actele administrative cu caracter normativ considerate nelegale pot fi atacate *oricând.*

Legea contenciosului administrativ a suferit ulterior adoptării mai multe intervenții legislative[1], unele dintre ele determinate de deciziile Curții Constituționale[2] prin care unele dispoziții din cuprinsul ei au fost declarate neconstituționale. Lucrarea are în vedere textele în vigoare cu toate aceste modificări și completări.

---

[1] Cu titlu de exemplu, Legea nr. 554/2004 a fost modificată și completată prin: O.G. nr. 190/2005; Legea nr. 262/2007; Legea nr. 100/2007; Legea nr. 97/2008; Legea nr. 100/2008; Legea nr. 202/2010; Legea nr. 76/2012; Legea nr. 138/2014.

[2] Cu titlu de exemplu, amintim Decizia nr. 189/2006; Decizia nr. 647/2006; Decizia nr. 660/2007; Decizia nr. 797/2007; Decizia nr. 1.609/2010; Decizia nr. 302/2011; Decizia nr. 1.039/2012; Decizia nr. 898/2015.

3. Noţiunea şi trăsăturile contenciosului administrativ reglementat prin Legea nr. 554/2004

Principiul separaţiei şi echilibrului puterilor în stat, după care sunt organizate şi funcţionează cele trei puteri în statul de drept – puterea legislativă, executivă şi judecătorească – implică atât o colaborare, cât şi un control reciproc pentru buna funcţionare a statului.

De aceea, colaborarea şi controlul autorităţilor judecătoreşti la asigurarea aplicării corecte a legii de către autorităţile publice este o condiţie necesară şi importantă pentru întărirea ordinii de drept.

În literatura de specialitate se deosebesc două categorii de contencios administrativ, şi anume:

– contencios administrativ în anulare;

– contencios administrativ de plină jurisdicţie.

Contenciosul administrativ în anulare conferă instanţei de contencios administrativ competenţa să anuleze în tot sau în parte un act administrativ ilegal, ori să oblige autoritatea publică să rezolve cererea care priveşte un drept ori un interes legitim. În cadrul acestui contencios administrativ, instanţa nu este competentă să rezolve şi problema reparării daunelor, aceasta făcându-se într-un litigiu separat, de către instanţele de drept comun.

Contenciosul administrativ de plină jurisdicţie conferă instanţei de contencios administrativ nu numai dreptul să anuleze în tot sau în parte actul administrativ de autoritate atacat, să oblige autoritatea publică să rezolve o cerere referitoare la un drept sau interes legitim, ci şi dreptul de a acorda despăgubiri pentru daunele cauzate particularului (persoană fizică sau juridică) prin actul administrativ adoptat sau emis ori prin refuzul de a rezolva o cerere referitoare la un drept ori la un interes recunoscut de lege. Cererea pentru despăgubiri se poate formula fie în cadrul acţiunii iniţiale, fie separat dacă întinderea pagubei nu era cunoscută la data introducerii acţiunii.

De asemenea, în literatura de specialitate se vorbeşte de un contencios „subiectiv" şi de unul „obiectiv". Contenciosul „*subiectiv*" se bazează pe noţiunea de „drept subiectiv", înţeleasă ca „facultate" sau prerogativă recunoscută de lege unei persoane (fizice sau juridice), subiect activ al raportului juridic, de a pretinde subiectului pasiv să săvârşească o anumită acţiune sau să se abţină de la săvârşirea acestei acţiuni.

Contenciosul „*obiectiv*" are la bază noţiunea de „drept obiectiv", care exprimă faptul că acel ansamblu de norme juridice existente este independent de subiectele raportului juridic concret în care ele apar cu drepturi şi obligaţii determinate şi care decurg din dreptul obiectiv.

Contenciosul subiectiv are ca scop protejarea drepturilor subiective care aparţin unei persoane fizice sau juridice determinată, individualizată, în timp ce contenciosul obiectiv are ca scop asigurarea legalităţii şi promovarea intereselor generale.

În conformitate cu art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 554/2004, ***contenciosul administrativ*** reprezintă *activitatea de soluţionare de către instanţele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puţin una dintre părţi este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluţionarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim.*

Dacă ne referim la ansamblul reglementării instituite prin Legea nr. 554/2004, am putea releva că ceea ce caracterizează contenciosul administrativ prevăzut de această lege se poate concretiza în următoarele ***trăsături:***

a) este un contencios ***de plină jurisdicție***, deoarece instanța de judecată, soluționând acțiunea poate, potrivit prevederilor art. 18 din lege, nu numai să anuleze în tot sau în parte actul administrativ sau să elibereze un alt înscris ori să efectueze o anumită operațiune administrativă, ci să hotărască și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și/sau morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru. Mai mult, atunci când obiectul acțiunii în contencios administrativ îl formează un contract administrativ, în funcție de starea de fapt, instanța poate:

– dispune anularea acestuia, în tot sau în parte;
– obliga autoritatea publică să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit;
– impune uneia dintre părți îndeplinirea unei anumite obligații;
– suplini consimțământul unei părți, când interesul public o cere;
– obliga la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale și morale.

b) ***recunoaște competența de a sesiza instanța*** de contencios administrativ și ***unor autorități publice sau structuri neguvernamentale*** prin exercitarea fie a contenciosului subiectiv, fie a contenciosului obiectiv, în funcție de interesul vătămat. Avem în vedere competența Avocatului Poporului, a Ministerului Public, a prefectului, a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici ori a organismelor sociale interesate;

c) instituie o ***procedură prealabilă***, ceea ce înseamnă că persoana vătămată, înainte de a introduce acțiunea la instanța de contencios administrativ, trebuie să se adreseze autorității publice care a emis sau a încheiat actul (ori autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există și dacă persoana dorește) cerând acesteia să revoce în tot sau în parte actul ilegal;

d) are ***două grade de jurisdicție*** – în fond și în recurs – ambele date în competența instanțelor de contencios administrativ;

e) pot fi atacate în justiție și ***refuzul nejustificat*** de a soluționa o cerere privitoare la un drept sau la un interes legitim, precum și ***nesoluționarea unei asemenea cereri în termenul stabilit de lege***;

f) ***jurisdicțiile administrative speciale sunt facultative***, astfel că persoana se poate adresa instanței de contencios administrativ, dacă înțelege să nu exercite procedura administrativ-jurisdicțională;

g) la căile de atac administrativ-jurisdicționale, precum și la jurisdicția administrativă specială ***se poate renunța*** oricând în timpul soluționării litigiului;

h) acțiunea poate fi formulată și personal împotriva ***persoanei care a elaborat, a emis sau a încheiat actul ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim***, care poate fi obligată la plata daunelor în mod solidar cu autoritatea publică.

În ceea ce privește controlul exercitat de instanța de contencios administrativ, teza potrivit căreia aceasta controlează numai nelegalitatea actului, nu și oportunitatea acestuia nu mai este susținută în literatura de specialitate. Astfel, profesorul Antonie Iorgovan susținea că, pornind de la dispozițiile constituționale revizuite, trebuie să se recunoască competența instanței de contencios administrativ de a cenzura atât legalitatea, cât și

oportunitatea actelor administrative pentru a corespunde exigențelor jurisdicției comunitare și spiritului Convenției Europene a Drepturilor Omului[1].

Dintr-o anumită perspectivă, s-ar putea susține că în măsura în care instanța controlează și oportunitatea actului administrativ atacat, adică dacă ar aprecia și oportunitatea activității autorităților publice, ar însemna ca instanța să se substituie acestor organe, ceea ce nu s-ar putea admite în condițiile separației puterilor în stat, când fiecare categorie de organe desfășoară o activitate proprie, precis determinată prin lege.

Trăsăturile specifice contenciosului administrativ instituit prin Legea nr. 554/2004 prezintă o importanță deosebită pentru edificarea statului de drept în țara noastră, deoarece această lege pune la îndemâna persoanelor fizice și peroanelor juridice un instrument eficace pentru curmarea unor eventuale abuzuri din partea autorităților publice, creându-se mijloace de restabilire a legalității încălcate, de repunere în drepturi și de sancționare a celor care folosesc abuziv competența pe care o au pentru emiterea actelor administrative, adică emit asemenea acte cu exces de putere.

Ca modalități de exercitare a controlului judecătoresc asupra actelor autorităților publice, amintim ***acțiunea în anulare*** reglementată de Legea nr. 554/2004 și controlul exercitat ***pe calea excepției de nelegalitate***.

Dispozițiile art. 4 din Legea nr. 554/2004 se referă la *excepția de nelegalitate*, reținând că aceasta trebuie să aibă în vedere un act administrativ unilateral cu caracter individual, putând fi ridicată oricând în cadrul unui proces, din oficiu sau la cererea părții interesate, indiferent de data emiterii actului.

Faptul că excepția de nelegalitate poate fi ridicată *oricând* evidențiază, pe de o parte, caracterul imprescriptibil al acesteia, iar pe de altă parte, posibilitatea utilizării ei pe tot parcursul procesului judiciar, indiferent de faza în care acesta se află.

O altă caracteristică a acestei excepții constă în faptul că ea poate fi ridicată indiferent de data emiterii actului administrativ. Dacă în acțiunea directă, legalitatea actului administrativ poate fi verificată numai dacă instanța de contencios administrativ a fost sesizată într-un termen de 1 an de la emiterea actului, excepția de nelegalitate poate fi ridicată și după expirarea acestui termen. Posibilitatea se justifică, întrucât această excepție nu are ca efect anularea actului administrativ, ci doar constatarea ilegalității și înlăturarea acestuia din cauza dedusă judecății[2].

Referitor la posibilitatea ridicării excepției de nelegalitate oricând, fără limită în timp și indiferent de data emiterii actului administrativ, spre deosebire de acțiunea directă, care este legată de termenul de 1 an de la emiterea actului, Curtea Constituțională a reținut, prin Decizia nr. 425/2008[3] că „Excepția de nelegalitate, instituită prin art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, constituie un mijloc procedural prin care partea interesată poate contesta legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter individual de care partea adversă înțelege să se prevaleze pentru a-și demonstra pretențiile sau pentru a-și apăra ori valorifica un drept".

---

[1] În punctul de vedere asupra Proiectului Legii contenciosului administrativ, Tribunalul Mehedinți a propus ca proiectul să prevadă în mod expres imposibilitatea instanței de contencios administrativ de a cenzura oportunitatea actelor administrative atacate – vezi A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză și explicații*, p. 76 și p. 95-96.

[2] D.C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 159.

[3] Decizia nr. 425/2008 publicată în M. Of. nr. 354 din 8 mai 2008.

Curtea a mai statuat că „Obținerea sau apărarea unui drept ori protejarea unui interes, chiar legitim, nu se poate fonda pe un act a cărui legalitate este îndoielnică și care nu ar putea fi dovedită altfel decât prin ridicarea excepției de nelegalitate. Contestarea pe cale incidentală a legalității, indiferent de data la care a fost emis actul administrativ, se justifică prin necesitatea exercitării unui control de legalitate fără de care soluția pronunțată de instanță riscă să fie fondată pe un act ilegal".

Totodată, trebuie amintit și faptul că excepția de nelegalitate poate fi ridicată în cadrul oricărui proces (civil, penal, de contencios administrativ) aflat pe rolul instanței de judecată, precum și faptul că aceasta nu poate viza actele administrative cu caracter normativ, controlul judecătoresc al acestor acte exercitându-se de către instanța de contencios administrativ în cadrul acțiunii în anulare, astfel cum prevede art. 4 alin. (4) din lege.

Așa cum se arată în doctrină[1], inițial, prin Legea contenciosului administrativ excepția de nelegalitate „a fost supusă unor norme de procedură speciale, de imediată aplicare, fiind dată în competența instanțelor de contencios administrativ", însă prin Legea nr. 76/2012 privind punerea în aplicare a Codului de procedură civilă[2] s-a „modificat radical regimul excepției de nelegalitate, readucând soluționarea ei în competența instanței învestite cu fondul litigiului, în fața căreia a fost invocată".

Într-adevăr, prin legea sus-menționată, art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 a fost modificat în mod expres, fiind cuprinse norme explicite de competență și procedură cu privire la excepția de nelegalitate.

Consacrând în primul alineat posibilitatea cercetării oricând, pe cale de excepție, în cadrul unui proces, din oficiu sau la cererea părții interesate, a legalității unui act administrativ cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, în cadrul alin. (2), legea precizează instanța competentă și actele prin care aceasta se pronunță:

Instanța învestită cu fondul litigiului și în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate, constatând că de actul administrativ cu caracter individual depinde soluționarea litigiului pe fond, este competentă să se pronunțe asupra excepției, fie printr-o încheiere interlocutorie, fie prin hotărârea pe care o va pronunța în cauză. În situația în care instanța se pronunță asupra excepției de nelegalitate prin încheiere interlocutorie, aceasta poate fi atacată odată cu fondul.

4. Definirea termenilor utilizați de Legea nr. 554/2004

Pentru evitarea unor confuzii în înțelegerea termenilor, legea definește în art. 2 noțiunile folosite, astfel că acestea nu mai pot fi susceptibile de interpretări, așa cum s-ar fi putut întâmpla în lipsa expresă a explicitării termenilor.

Această metodă a fost însă și criticată în literatura de specialitate[3], considerându-se că definirea termenilor complică și mai mult reglementarea. Se afirmă astfel, că „numeroasele puncte ale art. 2 confirmă adagiul: *omnis definitio periculose est*, fiind criticabile prin faptul

[1] G. Bogasiu, *Justiția actului administrativ. O abordare biunivocă*, Ed. Universul juridic, București, 2013, p. 265.

[2] Legea nr. 76/2012 publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012.

[3] T. Drăganu, *Câteva reflecții pe seama recentului Proiect de Lege a contenciosului administrativ* în Revista de Drept Public nr. 3/2004, p. 60-62.

că fie nu reflectă realitatea, fie nu corespund sensului general acceptat în literatura juridică şi în practica Curţii Europene a Drepturilor Omului".

Deşi legea debutează prin stabilirea în cadrul art. 1 a subiectelor care pot sesiza instanţa de contencios administrativ, apreciem că din punct de vedere didactic ar fi recomandat să precizăm mai întâi noţiunile cu care operează actul normativ, urmând ca acestea să fie înţelese mai bine în momentul utilizării lor în contextul legii.

Prin ***persoană vătămată*** se înţelege *orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri; în sensul prezentei legi, sunt asimilate persoanei vătămate şi grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum şi organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor şi intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate*[1].

Referitor la grupurile de persoane fizice trebuie să menţionăm că, în forma iniţială, legea nu prevedea în mod expres dacă acestea au sau nu personalitate juridică. Acest aspect era prevăzut numai în expunerea de motive care a însoţit proiectul de lege, care preciza că aceste grupuri nu au personalitate juridică.

Trebuie să menţionăm că, potrivit art. 34 alin. (5) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative[2], expunerile de motive la legi se publică împreună cu actul normativ în cauză în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau se prezintă pe Internet de către autoritatea emitentă. Cum regula a fost aceea a nepublicării acestor instrumente de prezentare şi motivare şi cum nu toate persoanele au posibilitatea accesului la Internet, este evident că nu putea fi cunoscută intenţia legiuitorului.

Pentru acest motiv, textul era susceptibil de interpretări. Legat de acest aspect, semnalăm şi opinia din literatura de specialitate[3], potrivit căreia „acest punct nu ţine seama de faptul că, dacă s-ar admite că instanţa judecătorească poate fi sesizată de un grup de persoane fizice cu un litigiu de contencios administrativ, deşi acest grup nu este constituit ca persoană juridică, judecătorul, înainte de a purcede la soluţionarea cauzei în fond, ar fi pus în situaţia de a trebui să verifice autenticitatea semnăturilor fiecărui reclamant şi dacă fiecare semnatar este într-adevăr vătămat într-un drept subiectiv sau interes legitim propriu, ceea ce ar reprezenta o adevărată încercare de forţă, care ar depăşi posibilităţile ce-i stau la dispoziţie în limitele unui proces".

Deşi criticată, legiuitorul a ales, în urma modificării Legii contenciosului administrativ intervenită prin Legea nr. 262/2007, soluţia grupului de persoane fizice fără personalitate juridică. De fapt, legiuitorul a avut în vedere pluralitatea de participare, adică posibilitatea pe care o au persoanele fizice vătămate în drepturile lor subiective sau în interesele lor legitime de a formula împreună o acţiune, în care toate să aibă calitatea de reclamant în cadrul aceluiaşi proces, să fie citate şi cărora să le fie opozabilă aceeaşi sentinţă pronunţată de către instanţa de judecată.

Ceea ce le leagă pe aceste persoane şi le justifică interesul de a promova împreună acţiunea în faţa instanţei de contencios administrativ este faptul că ele sunt vătămate prin

---

[1] Art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004.

[2] Legea nr. 24/2000, republicată în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010, cu modificările şi completările ulterioare.

[3] T. Drăganu, *op. cit.*, p. 60.

același act administrativ în aceeași categorie de drepturi subiective (de exemplu, dreptul de proprietate) și urmăresc pronunțarea aceleiași soluții de către instanța de contencios administrativ.

Legea asimilează cu persoana vătămată și organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate.

Și pentru că această categorie de subiecte sunt asimilate persoanei vătămate, legiuitorul a considerat necesară și definirea lor în cuprinsul art. 2.

Astfel, potrivit lit. s) a acestui articol, ***organismele sociale interesate*** *sunt structuri neguvernamentale, sindicate, asociații, fundații și altele asemenea, care au ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau, după caz, buna funcționare a serviciilor publice administrative.*

Cu privire la enumerarea structurilor neguvernamentale care au calitatea de organisme sociale interesate, menționăm că aceasta este o enumerare exemplificativă, sintagma „și altele asemenea" lăsând loc și altor structuri, cum ar fi federațiile, patronatele.

Deși legea nu le enumeră expres în cuprinsul art. 1 ca subiecte de sesizare a instanței, organismele sociale interesate au această calitate, deoarece sunt asimilate prin lege persoanei vătămate.

Totodată, trebuie să subliniem că aceste organisme sociale au personalitate juridică și au ca obiect de activitate fie protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni (copii abandonați, persoane cu dizabilități, bătrâni), fie buna funcționare a serviciilor publice administrative.

Legiuitorul le recunoaște organismelor sociale dreptul de a sesiza instanța de contencios administrativ numai în măsura în care acestea invocă și fac dovada vătămării prin actul administrativ atacat a unui interes public (legat de obiectul lor de activitate) sau a intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate.

Un alt termen considerat necesar a fi explicitat este acela de autoritate publică. Potrivit legii, noțiunea de ***autoritate publică*** desemnează *orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public; sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică*[1].

În categoria organelor de stat se include orice autoritate sau instituție din cadrul celor trei puteri ale statului (legislativă, executivă și judecătorească), iar prin categoria de organ al unităților administrativ-teritoriale trebuie să înțelegem autoritățile administrației publice locale, respectiv, consiliul local, primarul și consiliul județean, la care adăugăm și președintele consiliului județean, precum și instituțiile și serviciile publice din subordinea acestora. Legea cere ca aceste organe să acționeze în regim de putere publică pentru satisfacerea unui interes public.

Textul de lege asimilează autorităților publice și *persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public.*

[1] Art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004.

Menționăm că persoanele juridice de drept privat sunt şi ele structuri neguvernamentale (asociații, fundații, federații) ca şi organismele sociale, însă în acest caz, legea le asimilează autorității publice, nu persoanei vătămate. Iată deci, că asemenea structuri neguvernamentale pot dobândi fie calitatea de ***subiect*** care poate sesiza instanța de contencios administrativ (fiind asimilate persoanei vătămate), dacă acționează ca *organisme sociale interesate* care au ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau buna funcționare a serviciilor publice administrative, invocând vătămarea unui interes public prin actul administrativ atacat, fie calitatea de ***pârât*** (fiind asimilate autorității publice), dacă au dobândit statutul de utilitate publică sau dacă sunt autorizate să presteze un serviciu public.

Menționăm că în cadrul persoanelor juridice de drept privat asimilate cu autoritățile publice se regăsesc şi structurile profesionale prestatoare a unor servicii publice, cum ar fi: barourile de avocați, Uniunea Națională a Barourilor de Avocați, Camerele notarilor publici, Uniunea Națională a Notarilor Publici, executorii judecătoreşti.

Actul administrativ este definită de lege ca *actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, şi contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute şi alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ*[1].

Sfera actelor administrative care sunt supuse controlului contenciosului administrativ are în vedere actele emise de autoritățile publice din sfera celor trei puteri ale statului. În primul rând, sunt actele administrative emise de autoritățile administrației publice:

– autorități administrative statale (Preşedintele României, Guvern, ministere şi alte organe de specialitate ale administrației publice centrale, prefecți) şi structuri subordonate acestora (servicii publice deconcentrate, instituții publice);

– autoritățile administrației publice locale şi județene (consilii locale, primari, consilii județene), preşedinții consiliilor județene şi structuri subordonate acestora;

– organisme neguvernamentale (barouri de avocați, executori judecătoreşti, birourile notarilor publici) abilitate prin lege să presteze servicii publice.

În al doilea rând, sunt avute în vedere actele emise de celelalte autorități publice, Parlament, autorități judecătoreşti, autorități administrative autonome etc., atunci când prin actele lor se realizează activități de natură administrativă.

Precizarea făcută în cadrul definiției, potrivit căreia actul administrativ poate avea atât caracter individual, cât şi caracter normativ a eliminat disputele specialiştilor potrivit cărora numai un act administrativ individual poate fi atacat în fața instanței de contencios administrativ. Aşa cum se arată în literatura de specialitate[2], unele opinii nu aveau în vedere textele legale care reglementau în mod expres posibilitatea atacării în fața instanței de contencios administrativ a actelor administrative ale unor autorități publice şi nici practica în materie a Secției de Contencios administrativ a fostei Curți Supreme de Justiție.

---

[1] Art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004.

[2] A se vedea, în acest sens, R.A. Lazăr, *Considerații asupra Proiectului legii contenciosului administrativ* în Revista de Drept Public nr. 3/2004, p. 75-77.

Referitor la contractele administrative, asimilarea cu actele administrative vizează exclusiv cele patru categorii de contracte enumerate în mod expres și limitativ de lege, rezultând că numai asupra legalității acestora poate să se pronunțe instanța de contencios administrativ.

Potrivit art. 2 alin. (2) din lege, *se asimilează actelor administrative unilaterale și refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal.*

De această dată, nu mai suntem în prezența unei manifestări unilaterale exprese de voință a autorității publice materializată într-un act de autoritate, care să producă efecte juridice, ci suntem în fața unor așa-zise acte administrative atipice. Legiuitorul a înțeles să dea valoare juridică tăcerii autorității publice. Numai că tăcerea autorității poate fi interpretată și în sensul *respingerii*, dar și în sensul *aprobării* cererii formulate, dacă sunt avute în vedere dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite[1]. În aceste condiții, tăcerea autorității publice are o altă semnificație juridică decât aceea a refuzului nejustificat. Față de existența celor două reglementări legale – Legea nr. 554/2004 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 – credem că ar fi trebuit să se menționeze expres care este raportul dinte acestea în ceea ce privește semnificația tăcerii autorității publice, chiar dacă prin interpretare prevederile ordonanței de urgență au caracter derogatoriu în raport cu normele generale din Legea contenciosului administrativ.

Nesoluționarea în termenul legal a unei cereri reprezintă, conform legii, *faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen*[2]. Aceasta înseamnă că în afara termenului general de 30 de zile, dispozițiile legale pot să prevadă, pentru emiterea unui anumit act administrativ, un alt termen, care trebuie să fie respectat de către autoritatea publică obligată a soluționa cererea persoanei titulară a dreptului subiectiv sau a interesului legitim.

Refuzul nejustificat de a soluționa o cerere este definit de lege ca reprezentând *exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinței de a nu rezolva cererea unei persoane; este asimilată refuzului nejustificat și nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluționării favorabile a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile*[3].

După cum rezultă, este vorba despre *exprimarea explicită* a voinței autorității publice de a nu rezolva cererea solicitantului referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, și nu despre voința autorității dedusă ca urmare a tăcerii ei.

Așa cum se arată în literatura de specialitate[4], „un refuz de rezolvare a unei cereri, supus cenzurii instanței de contencios administrativ, presupune ca între petiționar și autoritatea căreia i se adresează cererea să existe un raport de drept administrativ, iar cererea să se refere la drepturi și obligații care să facă parte din obiectul unui astfel de raport juridic".

---

[1] O.U.G. nr. 27/2003 publicată în M. Of. nr. 291 din 25 aprilie 2003, aprobată prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare.

[2] Art. 2 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 554/2004.

[3] Art. 2 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 554/2004.

[4] G. Bogasiu, *Justiția actului administrativ. O abordare biunivocă*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 194.

Corelat cu refuzul nejustificat trebuie definită şi noţiunea de ***exces de putere***, pe care legea o realizează la lit. n) a art. 2, statuând că acesta reprezintă *exercitarea dreptului de apreciere al autorităţilor publice prin încălcarea limitelor competenţei prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor.*

La data la care se adresează instanţei de contencios administrativ, persoana *apreciază* ca nejustificată nesoluţionarea cererii sale, *considerând* că autoritatea publică, cu exces de putere, şi-a exprimat voinţa de a nu o rezolva. Cu alte cuvinte, persoana consideră că în cadrul exercitării dreptului de apreciere, autoritatea a încălcat drepturile şi libertăţile fundamentale ale cetăţenilor făcând o aplicare greşită a normelor legale. Prin emiterea actului administrativ autoritatea a încălcat competenţa care i-a fost conferită prin lege. Singura care este chemată să se pronunţe asupra existenţei sau nu a refuzului nejustificat, adică a excesului de putere al autorităţii publice, este instanţa de contencios administrativ.

Aşadar, nerezolvarea favorabilă a unei cereri de către o autoritate publică nu are automat caracterul unui refuz nejustificat. Numai în măsura în care refuzul este exprimat explicit şi se întemeiază pe excesul de putere, acesta dobândeşte un caracter nejustificat, autoritatea putând fi sancţionată pentru depăşirea limitei dreptului său de apreciere.

În doctrină[1] s-a exprimat opinia potrivit căreia „caracterul nejustificat al refuzului nu se deduce automat din faptul că solicitarea a fost soluţionată în defavoarea petiţionarului, ci se reţine în raport cu legislaţia în materie, cu care refuzul trebuie să fie în contradicţie".

Referitor la ***actul administrativ-jurisdicţional***, legea îl defineşte ca fiind *actul emis de o autoritate administrativă învestită, prin lege organică, cu atribuţii de jurisdicţie administrativă specială*[2].

Legea nr. 554/2004 defineşte, totodată, şi ***jurisdicţia administrativă specială*** ca *activitatea înfăptuită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competenţa de soluţionare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialităţii, asigurării dreptului la apărare şi independenţei activităţii administrativ-jurisdicţionale*[3].

Dispoziţiile art. 6 alin. (1) din lege, referitoare la actele administrativ-jurisdicţionale, reiau principiul constituţional consacrat de art. 21 alin. (4) din Legea fundamentală, potrivit căruia jurisdicţiile speciale administrative sunt facultative şi gratuite.

Prevederile alin. (2) statornicesc faptul că persoana al cărei drept sau interes legitim este vătămat printr-un act administrativ susceptibil, potrivit legii organice, să facă obiectul unei jurisdicţii speciale administrative, poate să opteze pentru soluţionarea litigiului, fie pe calea acestei jurisdicţii, fie sesizând instanţa de contencios administrativ competentă.

Deci, persoana poate alege ca soluţionarea litigiului să se facă de către instanţa de contencios administrativ, în detrimentul jurisdicţiei administrative speciale. În acest caz, persoana trebuie să îndeplinească procedura prealabilă prevăzută de Legea contenciosului administrativ.

Dispoziţiile art. 6 din lege cuprind reglementări referitoare la procedura ce trebuie urmată pentru exercitarea căilor de atac asupra actului administrativ-jurisdicţional, precum şi pentru renunţarea la soluţionarea litigiului pe calea jurisdicţiei administrative.

---

[1] D.C. Dragoş, *op. cit.*, p. 124.

[2] Art. 2 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 554/2004.

[3] Art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 554/2004.

Textul alin. (3) al art. 6 are în vedere situația în care persoana a optat pentru soluționarea litigiului pe calea jurisdicției administrative, actul administrativ-jurisdicțional a fost emis, dar persoana, deși are la îndemână căile administrativ-jurisdicționale de atac, nu înțelege să facă uz de ele, adresându-se direct instanței de contencios administrativ. Termenul pentru sesizarea instanței este de 15 zile de la comunicarea actului.

Caracterul facultativ al jurisdicției administrative rezultă și din faptul că persoana poate să renunțe la această procedură, indiferent de faza în care ea se găsește[1].

Într-adevăr, chiar dacă partea a optat pentru soluționarea litigiului pe calea jurisdicției administrative speciale sau pentru calea de atac la un alt organ administrativ-jurisdicțional, ea poate, potrivit alin. (4) al art. 6, să renunțe oricând *în timpul soluționării litigiului* la jurisdicția administrativă, având obligația de a notifica decizia de renunțare organului administrativ-jurisdicțional sesizat cu soluționarea cauzei. Partea poate sesiza instanța de contencios administrativ în termen de 15 zile de la data notificării, fără a mai fi necesară efectuarea procedurii prealabile.

Referitor la ***instanța de contencios administrativ***, pe care legea o denumește prescurtat *instanță*, textul art. 2 lit. g) enumeră în mod expres această categorie de instanțe, respectiv *Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel și tribunalele administrativ-fiscale*[2]. Competența materială și teritorială a acestor instanțe va fi prezentată într-un punct distinct în cadrul acestui capitol.

Potrivit legii, ***plângerea prealabilă*** este *cererea prin care se solicită autorității publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării sau modificării acestuia*[3].

Așa cum se va arăta în cuprinsul capitolului, plângerea prealabilă este obligatorie pentru a putea fi sesizată instanța de contencios administrativ.

Deși inițial legea nu definea actele care privesc raporturile cu Parlamentul, o asemenea definiție a fost impusă din considerente de ordin practic, așa că acest lucru a fost realizat cu ocazia amendării legii intervenită prin Legea nr. 262/2007.

Astfel, potrivit lit. k) a art. 2, ***acte care privesc raporturile cu Parlamentul*** sunt *actele emise de o autoritate publică, în realizarea atribuțiilor sale, prevăzute de Constituție sau de o lege organică, în raporturile de natură politică cu Parlamentul.*

Analizând definiția în raport cu prevederile art. 126 alin. (6) din Constituție care reglementează controlul judecătoresc al actelor *administrative* ale autorităților publice, putem concluziona că definiția este cel puțin discutabilă. Prin omiterea precizării că este vorba despre acte *administrative*, se poate induce ideea că textul ar putea viza orice fel de acte, inclusiv cele politice, emise de autoritățile publice potrivit competenței lor legale, întrucât și raporturile dintre aceste autorități și Parlament sunt de natură *politică*. Aceste aspecte vor fi analizate în secțiunea rezervată actelor nesupuse controlului instanței de contencios administrativ.

Legiuitorul a considerat necesară și definirea ***actului de comandament cu caracter militar***, astfel că, potrivit art. 2 lit. j), acesta reprezintă *actul administrativ referitor la*

[1] Vezi, în acest sens, T. Drăganu, *op. cit.*, p. 62.
[2] Art. 2 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 554/2004.
[3] Art. 2 alin. (1) lit. j) din Legea nr. 554/2004.

problemele strict militare ale activității din cadrul forțelor armate, specifice organizării militare,care presupun dreptul comandanților de a da ordine subordonaților în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau război ori, după caz, la îndeplinirea serviciului militar.

Legea definește și noțiunea de ***serviciu public*** ca fiind *activitatea organizată sau, după caz, autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii unui interes legitim public*[1].

În cazul în care serviciul public nu este organizat de o autoritate publică sau de un organ din subordinea acesteia, satisfacerea interesului public este asigurată prin activitatea desfășurată de operatori economici și persoane juridice de drept privat pe care însă autoritatea publică trebuie să le *autorizeze* în acest sens.

Întrucât Legea contenciosului administrativ face pentru prima dată diferențierea între interesul public și cel privat, aceste noțiuni sunt definite în mod expres în cuprinsul art. 2.

Astfel, ***interesul legitim public*** reprezintă *interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice*[2].

În ceea ce privește ***interesul legitim privat,*** legea îl definește ca fiind *posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat*[3].

Potrivit legii, ***dreptul vătămat*** este *orice drept prevăzut de Constituție, de lege sau de alt act normativ, căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ*, iar ***cazuri bine justificate*** sunt *împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ*[4].

În sfârșit, legea definește ***paguba iminentă*** ca *prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public*[5], în timp ce ***instanța de executare*** reprezintă, potrivit art. 2 lit. ț), *instanța care a soluționat fondul litigiului de contencios administrativ.*

5. Subiectele care pot sesiza instanţa

Așa cum s-a arătat în literatura de specialitate[6], Legea contenciosului administrativ „lărgește semnificativ sfera subiectelor" ce pot sesiza instanța de contencios administrativ, ceea ce asigură mai multe garanții celor vătămați în drepturile și interesele lor legitime. De asemenea, ca o noutate, pornind de la temeiul constituțional (art. 52 alin. (1)), actuala reglementare a contenciosului administrativ nu mai condiționează acțiunea în contencios administrativ de caracterul ilegal al actului administrativ atacat, ci de caracterul vătămător al acestuia, indiferent de legalitatea sau ilegalitatea lui"[7].

---

[1] Art. 2 alin. (1) lit. m) din Legea nr. 554/2004.
[2] Art. 2 alin. (1) lit. r) din Legea nr. 554/2004.
[3] Art. 2 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 554/2004.
[4] Art. 2 alin. (1) lit. o) din Legea nr. 554/2004.
[5] Art. 2 alin. (1) lit. ș) din Legea nr. 554/2004.
[6] Vezi R.A. Lazăr, *Considerații asupra Proiectului legii contenciosului administrativ* în Revista de Drept Public nr. 3/2004, p. 68; D. Tofan, *Note de lectură referitoare la „Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză și explicații*, (A. Iorgovan, Ed. Roata, București, 2004).
[7] Ioan Santai, *Implicații vizând unele prevederi revizuite ale Constituției în materia contenciosului administrativ* în Revista de Drept Public nr. 1/2004, p. 37.

Primul articol al Legii contenciosului administrativ reglementează dreptul consacrat de art. 52 alin. (1) din Constituție, recunoscut persoanei vătămate printr-un act administrativ al unei autorități publice sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri de a se adresa instanței de contencios administrativ, textul făcând distincție între interesul legitim privat și cel public.

Potrivit textului legal, ***orice persoană care se consideră vătămată*** *într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public.*

Ceea ce ar putea genera discuții în legătură cu acest text este semnificația expresiei „orice persoană".

Pornind de la dispozițiile art. 21 alin. (1) din Constituție, care consacră accesul liber la justiție al oricărei persoane și de la cele ale art. 52 alin. (1) din Legea fundamentală, care sunt subsumate Titlului „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale", ar rezulta că acțiunea este un drept recunoscut numai persoanelor fizice. Chiar expunerea de motive care a însoțit proiectul de lege, justificând necesitatea noii reglementări, se referă la fortificarea „sistemului juridic de garantare a drepturilor cetățeanului împotriva abuzurilor autorităților publice, a demnitarilor și funcționarilor care acționează în numele acestora".

Dintr-o altă perspectivă[1], s-a înțeles, fără a fi necesare alte discuții, că textul art. 52 alin. (1) din Constituție are în vedere „cunoscutele și clasicele categorii de persoană fizică și persoană juridică".

Tocmai pentru evitarea unor interpretări inutile, art. 2 alin. (1) lit. a) din lege definește persoana vătămată ca fiind *orice persoană fizică sau juridică*, astfel cum s-a reținut în secțiunea rezervată definirii termenilor utilizați de Legea nr. 554/2004.

Cu privire la persoana fizică, aceasta trebuie să aibă capacitatea de a sta în justiție, adică atât capacitate de folosință, cât și de exercițiu.

În cazul în care persoana vătămată în dreptul său sau într-un interes legitim prin actul administrativ emis de o autoritate publică este *un minor* sau *un incapabil*, acțiunea în justiție este introdusă de reprezentantul legal al acestuia.

De asemenea, posibilitatea de a sesiza instanța de contencios administrativ o poate avea și un funcționar sau salariat al autorității publice, atunci când i se aduce atingere unor drepturi, libertăți și interese legitime prin acte administrative emise de autoritatea publică din care face parte.

În ceea ce privește persoana juridică ce poate sesiza instanța de contencios administrativ, este de observat că, potrivit art. 1 alin. (1) din lege, aceasta poate fi numai persoana juridică de drept privat, căci persoana juridică de drept public poate formula acțiunea în fața instanței de contencios administrativ în temeiul art. 1 *alin. (8)*, așa cum vom vedea în continuare.

În premieră, Legea contenciosului administrativ statuează, prin art. 1 alin. (2), că se poate adresa instanței ***și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept.***

[1] Ioan Santai, *op. cit.*, p. 35.

Aceasta înseamnă că terța persoană, fără a fi destinatara actului administrativ cu caracter individual şi deci, fără a avea vreun raport juridic cu autoritatea emitentă a actului, se poate considera vătămată prin acel act într-un drept al său sau într-un interes legitim. Aşa cum arăta şi autorul inițiativei legislative în Partea a II-a a lucrării „Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză şi explicații", legiuitorul a înțeles, printr-un artificiu juridic, „să pună în relație şi pe terța persoană cu autoritatea emitentă şi cu beneficiarul actului administrativ". De asemenea, susținea autorul, „se deduce din logica internă a textului, că acțiunea se va formula atât împotriva autorității pârâte, cât şi împotriva beneficiarului actului, acesta având posibilitatea, în contradictoriu, să se apere față de atuurile reclamantului"[1].

Pentru aceste motive, legea îi recunoaşte terțului posibilitatea de a se adresa instanței de contencios administrativ făcând dovada vătămării dreptului său subiectiv sau a interesului legitim prin actul administrativ individual adresat *altui* subiect de drept.

Particularitatea acestei situații este dată de faptul că terțul este ținut să recurgă la procedura prealabilă din momentul în care a luat la cunoştință, pe orice cale, de existența actului.

Aşa cum am arătat la prezentarea pe scurt a noutăților conceptuale ale legii, prin viziunea reformatoare a contenciosului administrativ s-a recunoscut unora dintre autoritățile statului competența de a sesiza instanța de contencios administrativ, conturându-se în acest fel noi forme ale contencios obiectiv, alături de cel tradițional exercitat de prefect.

Potrivit art. 1 alin. (3) din lege, ***Avocatul Poporului**, în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorității administrative de a-şi realiza atribuțiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. Petiționarul dobândeşte de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate. Dacă petiționarul nu îşi însuşeşte acțiunea formulată de Avocatul Poporului la primul termen de judecată, instanța de contencios administrativ anulează cererea.*

Acordarea prin Legea contenciosului administrativ a calității de subiect de sesizare a instanței de contencios administrativ Avocatului Poporului a stârnit critici din partea acestei autorități, care, prin adresa nr. 6490/02.08.2004[2], a solicitat eliminarea acestei prevederi din proiectul de lege, argumentând poziția adoptată.

S-a susținut astfel, că Avocatul Poporului nu trebuie înscris între subiectele ce pot exercita acțiunea în contencios administrativ, întrucât ar însemna că Avocatul Poporului se poate substitui cetățenilor în exercitarea drepturilor lor procesuale, fapt care nu corespunde spiritului actualelor dispoziții constituționale şi legale. Inițierea unei acțiuni în contencios administrativ de către Avocatul Poporului, în numele petiționarului, ar echivala cu preluarea intereselor cetățenilor de către această autoritate constituțională. Or, potrivit art. 52 alin. (1) din Constituție, numai persoana vătămată poate aprecia dacă un anumit act administrativ i-a vătămat sau nu un drept sau interes legitim şi, respectiv, numai aceasta este îndreptățită să obțină recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului şi repararea pagubei.

---

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 267.

[2] Punctul de vedere al Avocatului Poporului a fost publicat în lucrarea profesorului Antonie Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză şi explicații*, Ed. Roata, Bucureşti, 2004, p. 53-55. A se vedea şi V. Vedinaş, *Sinteza observațiilor şi propunerilor formulate de diferite autorități publice şi de specialişti asupra Proiectului de Lege a contenciosului administrativ* în Revista de Drept public nr. 3/2004, p. 91.

În plus, faptul formulării unei acțiuni în contencios de către Avocatul Poporului în beneficiul unei persoane fizice nu poate avea semnificația unei veritabile garanții sau a unei măsuri de protecție a cetățeanului, atâta vreme cât această persoană, având capacitate procesuală și fiind animată de un interes legitim, își poate exercita personal drepturile procesuale. Atâta timp cât cetățenilor le sunt garantate dreptul de acces liber la justiție, precum și dreptul la apărare, înseamnă că în sfera judiciară ei își pot valorifica personal drepturile.

Această părere a fost reluată și în punctul de vedere emis de Guvern[1] care, exprimându-și opinia asupra unora dintre soluțiile legislative cuprinse în propunerea legislativă, a susținut adoptarea proiectului său de lege, urmând ca dispozițiile din propunerea legislativă supusă dezbaterii, inițiată de senatorul Antonie Iorgovan, să fie avute în vedere ca amendamente la proiectul Guvernului.

De altfel, Avocatul Poporului a sesizat Curtea Constituțională pentru declanșarea controlului de constituționalitate asupra dispozițiilor art. 1 alin. (3), art. 7 alin. (5), art. 11 alin. (3), art. 13 alin. (2) și art. 28 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ, fiind invocate în amănunt argumentele menționate mai sus.

În punctele de vedere exprimate, președinții celor două Camere au considerat că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată.

Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 507/2004[2], a constatat că dispozițiile referitoare la Avocatul Poporului din cuprinsul Legii contenciosului administrativ sunt constituționale. Curtea a reținut printre altele, că Avocatul Poporului nu se substituie în drepturile procesuale ale cetățeanului, ci îl sprijină pe acesta, inclusiv prin introducerea acțiunii la instanța de contencios administrativ, cetățeanul fiind singurul care decide continuarea sau nu a procesului împotriva autorității administrative abuzive.

Astfel, petiționarul care, în virtutea legii, a dobândit calitatea de reclamant poate, potrivit regulilor dreptului comun, să declare în fața instanței, la primul termen de judecată, în ce măsură își însușește acțiunea introdusă de Avocatul Poporului, după cum, pe parcursul judecății, poate renunța la acțiune sau poate să o lase în nelucrare. Această procedură își are corespondentul în principiul disponibilității și, în consecință, este în concordanță cu principiul înscris în art. 21 alin. (1) din Constituție referitor la accesul liber la justiție.

Asupra problemei cu care a fost sesizată Curtea Constituțională s-a exprimat și o opinie separată, care a susținut cu argumente poziția Avocatului Poporului în sensul de a nu fi subiect de sesizare a instanței de contencios administrativ[3].

Așa cum a menționat și autorul propunerii legislative, soluția privind competența Avocatului Poporului de a sesiza instanța de contencios administrativ „apare ca o dezvoltare a tezei constituționale de includere a Avocatului Poporului printre subiectele de sezină ale Curții Constituționale", cunoscut fiind un vechi principiu de drept potrivit căruia *cine poate mai mult poate și mai puțin*, căci „o excepție de neconstituționalitate înseamnă ceva mai mult decât o excepție de ilegalitate" sau, cum se afirmă în literatura de

[1] Punctul de vedere al Guvernului a fost publicat în lucrarea profesorului Antonie Iorgovan, *Noua legea a contenciosului administrativ. Geneză și explicații*, p. 48-52.

[2] Decizia nr. 507/2004 publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, p. 8-12, împreună cu Legea nr. 554/2004.

[3] A se vedea, în acest sens, opinia separată a judecătorului Șerban Viorel Stănoiu, publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, același editorial în care s-a publicat Decizia nr. 507/2004 a Curții Constituționale, p. 13-15.

specialitate, „neconstituționalitatea unui act administrativ nu reprezintă altceva decât o formă agravată de ilegalitate”[1].

Suntem de părere că recunoaşterea unei asemenea competenţe Avocatului Poporului reprezintă o formă de garantare a respectării legalității, a drepturilor şi libertăților fundamentale ale cetățenilor de către autoritățile administrației publice. Este adevărat că o asemenea competență nu este acordată prin legea sa organică însă, printr-o lege ulterioară, de asemenea organică, poate fi lărgită competența Avocatului Poporului plecând de la controlul realizat potrivit reglementării sale organice.

Textul art. 1 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ trebuie înțeles şi interpretat în corelare cu dispozițiile art. 58 din Constituție şi ale Legii nr. 35/1997 privind organizarea şi funcționarea instituției Avocatul Poporului. Astfel, plângerile adresate Avocatului Poporului nu pot fi formulate decât de persoane fizice şi nu pot viza decât actele administrative ale autorităților administrației publice[2].

În conformitate cu prevederile art. 15 alin. (2) din Legea nr. 35/1997, plângerile îndreptate împotriva încălcării drepturilor şi libertăților cetăţeneşti prin acte sau fapte ale autorității administrației publice se adresează Avocatului Poporului nu mai târziu de un an de la data la care aceste încălcări s-au produs ori de la data la care persoana în cauză a luat cunoştință de ele.

Din redactare rezultă că, pentru realizarea atribuției sale, Avocatul Poporului trebuie să fie în prealabil sesizat, urmând a exercita toate formele de control prevăzute de legea sa organică. Ca forme de exercitare a controlului prevăzute de Legea nr. 35/1997, amintim:

– Avocatul Poporului are dreptul să facă anchete proprii, să ceară autorităților administrației publice orice informații sau documente necesare anchetei, să audieze şi să ia declarații de la conducătorii autorităților administrației publice şi de la orice funcționar care poate da informațiile necesare soluționării cererii;

– În cazul în care, în urma cererilor formulate, Avocatul Poporului constată că plângerea persoanei lezate este întemeiată, el va cere în scris autorității administrației publice care a încălcat drepturile acesteia să reformeze sau să revoce actul administrativ şi să repare pagubele produse, precum şi să repună persoana lezată în situația anterioară;

– În cazul în care autoritatea administrației publice sau funcționarul public nu înlătură, în termen de 30 de zile de la data sesizării, ilegalitățile comise, Avocatul Poporului se adresează autorităților administrației publice ierarhic superioare, care sunt datoare să îi comunice, în termen de cel mult 45 de zile, măsurile luate;

– Dacă autoritatea publică sau funcționarul public aparține administrației publice locale, Avocatul Poporului se poate adresa şi prefectului. De la data depunerii cererii la prefectul județului curge un nou termen de 45 de zile;

– Avocatul Poporului este îndreptățit să sesizeze Guvernul cu privire la orice act sau fapt administrativ ilegal al administrației publice centrale şi al prefecților.

Numai în măsura în care constată că, în urma acestui control, ilegalitatea actului sau refuzul autorității administrative de a-şi realiza atribuțiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiție, Avocatul Poporului sesizează instanța de contencios administrativ.

---

[1] R.A. Lazăr, *op. cit.*, p. 75.

[2] Potrivit art. 15 alin. (4) din Legea nr. 35/1997, nu fac obiectul activității instituției Avocatul Poporului şi vor fi respinse fără motivare cererile privind actele emise de Camera Deputaților, de Senat sau de Parlament, actele şi faptele deputaților şi senatorilor, ale Președintelui României şi ale Guvernului, precum şi ale Curții Constituționale, ale președintelui Consiliului Legislativ şi ale autorităților judecătoreşti.

Pentru a nu se înțelege că Avocatul Poporului se substituie persoanei fizice vătămate, a fost absolut necesar ca legea să prevadă expres faptul că petiționarul care a sesizat Avocatul Poporului dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate. Petiționarul trebuie să precizeze la primul termen de judecată dacă își însușește sau nu acțiunea formulată de Avocatul Poporului, funcționând aici principiul disponibilității[1]. Dacă acțiunea nu este însușită, instanța de contencios administrativ anulează cererea.

Referitor la textul din Legea contenciosului administrativ rezervat Avocatului Poporului, trebuie să precizăm că, deși acesta nu o spune explicit, pornind de la definiția actului administrativ dată de lege și de la faptul că textul nu distinge, concluzia nu ar putea fi decât aceea că sunt avute în vedere atât acte administrative cu caracter normativ, cât și cele cu caracter individual.

Din cele prezentate mai sus, rezultă că Avocatul Poporului exercită un *contencios subiectiv*, la sesizarea persoanei vătămate, petiționarul având dreptul, în calitate de reclamant, potrivit principiului disponibilității, ca la primul termen de judecată să-și retragă sau nu acțiunea formulată de Avocatul Poporului.

Având în vedere dispozițiile art. 59 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora Avocatul Poporului își exercită atribuțiile din *oficiu* sau la *cererea* persoanelor lezate în drepturile și libertățile lor, rezultă că această instituție, în apărarea ordinii de drept care protejează drepturile cetățenilor, ar putea exercita și un *contencios obiectiv*, introducând, în nume propriu, acțiunea pentru verificarea legalității unui act administrativ cu caracter normativ[2].

Considerăm că posibilitatea exercitării de către Avocatul Poporului a unui contencios obiectiv rezultă din coroborarea dispozițiilor art. 1 alin. (3) cu prevederile alin. (8) al aceluiași articol și cu cele ale art. 28 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ. Într-adevăr, în timp ce alin. (8) al art. 1 consacră competența subiectelor de drept public de a sesiza instanța de contencios administrativ, potrivit art. 28 alin. (3), acțiunile introduse de persoanele de drept public și de orice autoritate publică, în apărarea unui interes public, precum și cele introduse împotriva actelor administrative normative nu mai pot fi retrase, cu excepția situației în care sunt formulate și pentru apărarea drepturilor sau intereselor legitime de care pot dispune persoanele fizice sau juridice de drept privat.

În concluzie, așa cum s-a reținut în doctrină[3], având în vedere dispozițiile art. 59 alin. (1) din Constituție, Avocatul Poporului poate formula acțiunea în contencios administrativ obiectiv, indiferent dacă a fost introdusă pe baza sesizării unei persoane fizice sau a fost introdusă din oficiu, urmărind restabilirea legalității încălcate. În această situație, Avocatul Poporului va avea calitatea de reclamant.

Dacă în cazul actului administrativ individual petiționarul poate să-și însușească sau nu acțiunea introdusă de Avocatul Poporului ca urmare a principiului disponibilității, în cazul actului administrativ normativ, când Avocatul Poporului introduce acțiunea în nume

---

[1] În punctul de vedere asupra Proiectului privind Legea contenciosului administrativ formulat de Curtea de Apel Ploiești s-a sugerat ca persoana fizică în numele căreia se introduce acțiunea să dobândească calitatea de reclamant numai dacă își însușește acțiunea formulată de Avocatul Poporului. A se vedea, în acest sens, A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 78-79 și p. 268 și A Iorgovan *Comentariu privind unele puncte de vedere referitoare la proiectul legii contenciosului administrativ*, în Revista de Drept Public nr. 3/2004, p. 85.

[2] A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză și explicații*, Ed. Roata, București, 2004, p. 119-120.

[3] O. Puie, *Contenciosul administrativ*, vol. II, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 31.

propriu, fiind vorba despre respectarea legalității și a ordinii de drept, acțiunea nu mai poate fi retrasă. Legea prevede o singură excepție, și anume situația în care acțiunile sunt formulate și pentru apărarea drepturilor sau intereselor legitime de care pot dispune persoanele fizice sau juridice de drept privat.

Exercitarea de către Avocatul Poporului atât a unui contencios obiectiv, cât și a unui contencios subiectiv a fost reliefată și de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 507/2004, care a reținut că instituirea pentru această autoritate a atribuției referitoare la posibilitatea sesizării instanței de contencios administrativ asigură atât *ocrotirea interesului public, cât și respectarea interesului privat.*

În ceea ce privește instanța competentă, în cazul exercitării contenciosului subiectiv, aceasta este instanța de la domiciliul petentului, astfel cum textul prevede în mod expres.

Din textele legale aplicabile Avocatului Poporului nu rezultă în mod expres care anume este instanța competentă în cazul contenciosului obiectiv însă, fiind vorba de un act administrativ cu caracter normativ, instanța competentă nu poate fi decât aceea de la sediul autorității administrative emitente.

În literatura de specialitate[1] se susține că din formularea textului art. 1 alin. (3) rezultă existența doar a unui contencios subiectiv, în cadrul căruia a fost creată o legitimare procesuală activă specială și atipică. Se susține astfel, că un contencios obiectiv poate fi exercitat de Avocatul Poporului în baza art. 1 **alin. (8)**, deoarece este autoritate publică sau, cum se exprimă legiuitorul, *subiect de drept public.*

Apreciem că pentru clarificarea formelor de contencios administrativ exercitate de Avocatul Poporului ar fi trebuit ca legea să reglementeze în două texte distincte, atât posibilitatea atacării actului administrativ individual, cât și a actului administrativ cu caracter normativ, așa cum s-a procedat în cazul Ministerului Public.

O altă autoritate căreia Legea contenciosului administrativ îi recunoaște expres competența de a sesiza instanța de contencios administrativ este ***Ministerul Public.*** Legea consacră în alin. (4), (5) și (9) ale art. 1 dispoziții referitoare la această autoritate publică.

Trebuie precizat că introducerea competenței Ministerului Public de a sesiza instanța de contencios administrativ s-a impus cu necesitate, deoarece sub imperiul vechii reglementări, reprezentată de Legea nr. 29/1990, se punea problema dacă procurorul putea să pornească din oficiu o acțiune în justiție împotriva unui act administrativ. Se aveau în vedere dispozițiile Codului de procedură civilă, potrivit cărora procurorul avea dreptul să pornească orice acțiune în justiție, în afară de cele strict personale, dacă socotea că acțiunea era necesară pentru apărarea intereselor statului sau ale persoanelor fizice.

Într-o opinie[2] s-a susținut că, întrucât acțiunile întemeiate pe dispozițiile Legii contenciosului administrativ nu pot fi caracterizate ca fiind acțiuni nemijlocit legate de persoană, procurorul, ca organ de supraveghere a legalității, poate să pornească, din oficiu, o acțiune în justiție împotriva unui act administrativ, având astfel legitimare procesuală activă.

Acest drept al procurorului trebuia recunoscut cu atât mai mult cu cât era posibil ca un act administrativ să creeze, cu încălcarea legii, avantaje ilicite unor persoane, căci beneficiarii avantajelor nu ar fi fost interesați în anularea respectivului act.

---

[1] D.C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 30.

[2] S. Zilberstein, *Părțile în acțiunile întemeiate pe dispozițiile din Legea nr. 1/1967*, în Revista Studii și Cercetări Juridice nr. 4/1968, p. 577.

În aceste condiții, pentru restabilirea legalității încălcate, trebuia să se recunoască procurorului dreptul la acțiune în justiție împotriva actelor administrative.

Pornind de la dispozițiile art. 131 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor, profesorul Antonie Iorgovan a susținut că un asemenea drept trebuie să-i fie recunoscut procurorului.

Potrivit art. 1 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, ***Ministerul Public,*** *atunci când, în urma exercitării atribuțiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenței unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităților publice emise cu exces de putere, cu acordul prealabil al acestora, sesizează instanța de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate.*

Situația reglementată este oarecum asemănătoare celei în care este sesizat Avocatul Poporului. De vreme ce și alin. (4) se referă la *„petiționar"*, este de înțeles că Ministerul Public trebuie mai întâi să fie sesizat. În acest caz, sesizarea poate fi făcută și de persoana fizică și de persoana juridică, spre deosebire de Avocatul Poporului, care nu poate fi sesizat decât de persoane fizice. Și în această situație petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate, Ministerul Public exercitând un contencios subiectiv.

Cu privire la caracterul actului atacat, legea prevede expres că actul administrativ trebuie să aibă caracter *individual* și să emane de la o *autoritate publică,* nu de la o autoritate a administrației publice, ca în cazul Avocatului Poporului.

Totodată, actul administrativ individual trebuie să fie emis cu exces de putere, adică autoritatea publică să fi acționat, în exercitarea dreptului ei de apreciere, cu încălcarea competenței conferite de lege sau a drepturilor și libertăților cetățenești. Rezultă așadar, că acțiunea nu poate avea ca obiect nerezolvarea în termenul legal a unei cereri sau refuzul nejustificat în soluționarea acesteia prin care se urmărește obligarea autorității pârâte să emită un act sau un înscris sau să efectueze o anumită operațiune administrativă.

Pentru sesizarea instanței de contencios administrativ, Ministerul Public trebuie să aibă acordul prealabil al petentului, astfel că la primul termen de judecată petentul, în calitate de reclamant, nu mai trebuie să precizeze dacă își însușește sau nu acțiunea, astfel cum se procedează în cazul în care acțiunea este formulată de Avocatul Poporului.

Legea stabilește că instanța competentă este aceea de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate.

În legătură cu posibilitatea Ministerului Public de a introduce acțiunea în contencios administrativ, în literatura de specialitate[1] s-a arătat că „de vreme ce, pe de o parte, instanța poate fi sesizată numai cu acordul prealabil al persoanei vătămate, pe de altă parte, aceasta dobândește de drept calitatea de reclamant și, în fine, își poate retrage acțiunea, în condițiile art. 28 alin. (3), instituirea prin lege a acestei categorii de acțiuni în contencios subiectiv nu răspunde unei reale nevoi sociale".

[1] G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ comentată și adnotată cu legislație, jurisprudență și doctrină*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 46.

Legea statuează în alin. (5) al art. 1 că atunci *când **Ministerul Public** apreciază că prin emiterea unui act administrativ normativ se vatămă un interes legitim public, sesizează instanța de contencios administrativ competentă de la sediul autorității publice emitente.*

De această dată, este vorba despre exercitarea unui contencios obiectiv, Ministerul Public acționând în calitatea sa de apărător al ordinii de drept și al democrației constituționale, fiind reclamant în proces.

Acțiunea este introdusă împotriva actului administrativ *normativ* ce vatămă un interes legitim public, făcându-se dovada vătămării acestuia, calitatea de pârât având-o autoritatea publică emitentă. În acest caz, instanța de contencios administrativ competentă este cea de la sediul autorității publice care a emis actul.

Pentru exercitarea contenciosului administrativ obiectiv, Ministerul Public poate acționa fie la cererea unor persoane fizice sau juridice, fie din oficiu. Indiferent însă, de modalitatea în care se sesizează Ministerul Public, trebuie subliniat faptul că sunt incidente prevederile art. 28 alin. (3) din lege, potrivit cărora acțiunile nu mai pot fi retrase, cu excepția situației în care sunt formulate și pentru apărarea drepturilor sau intereselor legitime de care pot dispune persoanele fizice sau juridice de drept privat.

Legea cuprinde în alin. (9) al art. 1 și o altă reglementare referitoare la Ministerul Public care, în forma inițială, consacra obligativitatea participării în instanță a reprezentantului acestei autorități. Din plasarea textului în finalul art. 1 trebuia înțeles că obligativitatea viza ***toate*** acțiunile formulate în baza Legii nr. 554/2004, indiferent de calitatea subiectului care sesiza instanța, „fiind de neconceput ca în anumite litigii de contencios administrativ să participe reprezentantul Ministerului Public, iar în altele nu", așa cum a susținut și autorul propunerii legislative.

În legătură cu această problemă, legiuitorul a dorit ca Legea contenciosului administrativ să difere radical în concepție de reglementarea anterioară, reprezentată de Legea nr. 29/1990, care nu prevedea participarea obligatorie a procurorului la proces.

Din păcate, această reglementare s-a aplicat un termen foarte scurt căci, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 190/2005[1], art. 1 alin. (9) teza întâi a fost modificată în sensul că *cererile în contencios administrativ se soluționează fără participarea reprezentantului Ministerului Public.*

Prin Legea nr. 262/2007, textul alin. (9) al art. 1 a suferit o altă modificare, normă aflată în prezent în vigoare, potrivit căreia *la soluționarea cererilor în contencios administrativ, reprezentantul Ministerului Public poate participa, în orice fază a procesului, ori de câte ori apreciază că este necesar pentru apărarea ordinii de drept, a drepturilor și libertăților cetățenilor.*

În art. 1 alin. (6) din lege este reglementat un alt subiect care poate sesiza instanța de contencios administrativ. Conform acestui text legal, ***autoritatea publică emitentă** a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanței anularea acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice. În cazul admiterii acțiunii, instanța se pronunță, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată, și asupra validității actelor juridice încheiate în baza actului*

[1] O.U.G. nr. 190/2005 pentru realizarea unor măsuri necesare în procesul de integrare europeană publicată în M. Of. nr. 1179 din 28 decembrie 2005.

administrativ nelegal, precum şi asupra efectelor juridice produse de acestea. Acţiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului.

Sigur că nelegalitatea actului administrativ vizează condiţiile ce trebuie îndeplinite la data emiterii lui, neîndeplinirea acestora reprezentând o culpă a autorităţii emitente, însă datorită faptului că actul a intrat în circuitul civil şi a produs deja efecte juridice, retractarea lui nu mai este posibilă. În această situaţie, legea a dat posibilitatea chiar autorităţii publice care a emis actul de a cere instanţei de contencios administrativ anularea acestuia.

O asemenea soluţie ni se pare necesară pentru asigurarea climatului de legalitate a actelor administrative emise de autorităţile publice, atunci când acestea realizează că unele dintre acte lor sunt nelegale şi nu mai poate interveni revocarea lor.

După cum rezultă din textul legal, în cazul admiterii acţiunii, instanţa de contencios administrativ este competentă să se pronunţe şi asupra validităţii actelor juridice încheiate ulterior pe baza actului administrativ nelegal, precum şi asupra efectelor juridice produse de acestea, însă numai dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată.

Din punctul nostru de vedere, este recomandat să se solicite instanţei să se pronunţe şi asupra validităţii actelor juridice subsecvente şi asupra efectelor juridice produse de acestea, deoarece, în caz contrar, ele ar continua să producă efecte juridice, chiar dacă prin hotărâre judecătorească actul în baza căruia au fost încheiate a fost anulat. Ar fi necesar un alt proces în cadrul căruia instanţa să se pronunţe asupra validităţii şi efectelor lor juridice ca urmare a declarării ca nelegal a actului administrativ în baza căruia au fost încheiate, având în vedere că şi aceste acte au intrat în circuitul civil şi au produs efecte juridice. Această ultimă soluţie are ca efect însă, tergiversarea rezolvării tuturor aspectelor legate de anularea actului administrativ nelegal care a produs efecte juridice.

Autoritatea emitentă are la dispoziţie un an de la data emiterii actului pentru a se adresa instanţei de contencios administrativ. Iniţial, legea contenciosului administrativ nu cuprindea o normă expresă care să prevadă un termen în cadrul căruia autoritatea publică emitentă să solicite instanţei de contencios administrativ anularea actului administrativ nelegal. Această necesitate s-a impus ca urmare a problemelor sesizate în practica judiciară, astfel că prin Legea nr. 262/2007 s-a stabilit termenul de un an de la data emiterii actului.

Legat de acest aspect, în doctrină[1] s-a amintit că Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a reţinut că prin acceptarea imprescriptibilităţii acţiunii s-ar crea autorităţii publice emitente o situaţie de favoare, care constă în posibilitatea de a exercita oricând acţiunea în anularea unui act propriu pe care nu l-a revocat la timp, ceea ce ar constitui o încălcare gravă a principiului stabilităţii şi siguranţei raporturilor juridice civile şi ar reprezenta o discriminare faţă de ceilalţi subiecţi de drept, care nu ar putea beneficia de o astfel de favoare.

Un alt subiect competent, potrivit art. 1 alin. (7) din lege, să sesizeze instanţa de contencios administrativ este, ***persoana vătămată*** *în drepturile sau în interesele sale legitime, prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe ale Guvernului neconstituţionale.*

Textul are ca temei constituţional dispoziţiile art. 126 alin. (6) teza finală din Legea fundamentală, potrivit cărora *instanţele de contencios administrativ sunt competente să soluţioneze cererile persoanelor vătămate prin ordonanţe sau, după caz, prin dispoziţii din ordonanţe declarate neconstituţionale.*

---

[1] A. Iorgovan, L. Vişan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ – cu modificările şi completările la zi – Comentariu şi jurisprudenţă*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 42.

În primul rând, trebuie să precizăm că cele două texte de mai sus se referă în general la ordonanțe, astfel că trebuie să înțelegem că ele vizează atât ordonanțele emise în baza unei legi speciale de abilitare, așa zisele ordonanțe simple, cât și ordonanțele de urgență emise de Guvern în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, în temeiul delegării legislative constituționale consacrate de art. 115 alin. (4) din Legea fundamentală.

În temeiul textului constituțional, art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, prevede că *persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe poate introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate, în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituționalității ordonanței sau a dispoziției din ordonanță*[1].

În ceea ce privește această nouă soluție legislativă, legea instituie „o procedură interesantă, novatoare" care, așa cum afirma profesorul Antonie Iorgovan, realizează „legătura procesuală între instanța de contencios administrativ și cea de contencios constituțional".

Legat de această soluție legislativă, în doctrină s-a arătat că ea este pe deplin justificată „dată fiind natura administrativă a acestor acte, ceea ce le poate aduce pe unele chiar în stare de ilegalitate, dacă contravin legii, distinctă sau alăturată celei de neconstituționalitate"[2].

Vom vedea în continuare însă, că nu este vorba de constatarea stării de ilegalitate a ordonanțelor, acestea nefiind considerate acte administrative care pot fi supuse controlului instanței de contencios administrativ.

Făcându-se referire la jurisprudența în materie, în doctrină[3] s-a arătat că „deși emană de la o autoritate publică, ordonanțele Guvernului nu sunt acte administrative, supuse controlului de legalitate exercitat de instanța de contencios administrativ. Ele sunt acte normative cu putere de lege, adoptate în temeiul delegării legislative, în condițiile prevăzute de art. 115 din Constituția României, iar instanța de contencios administrativ se poate pronunța numai asupra efectelor vătămătoare ale unei ordonanțe sau dispoziții a acesteia, declarate neconstituționale prin decizie a Curții Constituționale, potrivit art. 9 alin. (3) din Legea nr. 554/2004".

Apreciem că denumirea marginală a articolului „Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului" nu este tocmai potrivită, deoarece ea ar putea sugera ideea că acțiunea în contencios administrativ ar putea avea ca obiect principal constatarea neconstituționalității unei ordonanțe. În practică este posibil să se fi și întâmplat, de vreme ce, prin decizia Curții Constituționale nr. 660/2007, s-a făcut precizarea cu privire la neconstituționalitatea textului sub acest aspect, iar articolul din lege a fost modificat în mod expres, în final fiind adăugată sintagma *în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituționalității ordonanței sau a dispoziției din ordonanță.*

---

[1] Prin Decizia nr. 660/2007, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt neconstituționale în măsura în care permit ca acțiunea introdusă la instanța de contencios administrativ să aibă ca obiect principal constatarea neconstituționalității unei ordonanțe sau a unei dispoziții dintr-o ordonanță. Ca urmare a acestei decizii, alin. (1) al art. 9 a fost modificat prin Legea nr. 100/2008, publicată în M. Of. nr. 375 din 16 mai 2008.

[2] I. Santai, *Implicații vizând unele prevederi revizuite ale Constituției în materia contenciosului administrativ*, în Revista de drept public nr. 1/2004, p. 36.

[3] G. Bogasiu, *Justiția actului administrativ. O abordare biunivocă*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 174.

Aşadar, condiţia impusă de textul art. 9 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ este ca persoana vătămată să introducă acţiunea cu obiectul principal la instanţa de contencios administrativ şi această acţiune să fie însoţită de excepţia de neconstituţionalitate a ordonanţei sau a unei dispoziţii a ordonanţei. Se creează astfel, un litigiu în faţa instanţei de contencios administrativ pentru a fi îndeplinită condiţia ca excepţia de neconstituţionalitate să fie ridicată în cadrul unui proces.

Reglementarea din cuprinsul art. 9 alin. (1) este deci, soluţia de compromis imaginată de legiuitor pentru a ieşi din cercul vicios al unui blocaj instituţional.

Aşa cum corect s-a reţinut în doctrină[1], în sistemul conceput de art. 9 din Legea contenciosului administrativ, invocarea excepţiei de neconstituţionalitate este o condiţie formală de primire a acţiunii la instanţa de contencios administrativ, iar declararea neconstituţionalităţii este o condiţie de admisibilitate pe fond a acesteia.

În măsura în care instanţa apreciază că excepţia îndeplineşte condiţiile prevăzute de art. 29 alin. (1) şi (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, sesizează, prin încheiere motivată, Curtea Constituţională şi suspendă soluţionarea cauzei pe fond.

În continuare, legea stabileşte cum anume trebuie să procedeze instanţa de contencios administrativ după pronunţarea Curţii Constituţionale asupra excepţiei de neconstituţionalitate. Astfel, instanţa va repune cauza pe rol şi va da termen, cu citarea părţilor.

Dacă ordonanţa sau o dispoziţie a acesteia a fost declarată neconstituţională, instanţa soluţionează fondul cauzei. Dacă însă, Curtea Constituţională a respins excepţia de neconstituţionalitate, instanţa de contencios administrativ respinge acţiunea ca inadmisibilă, căci judecarea fondului depinde de declararea ca neconstituţională a ordonanţei sau a unei dispoziţii din cuprinsul acesteia.

Potrivit art. 9 alin. (4), *în situaţia în care decizia de declarare a neconstituţionalităţii este urmarea unei excepţii ridicate în altă cauză, acţiunea poate fi introdusă direct la instanţa de contencios administrativ competentă, în limitele unui termen de decădere de un an, calculat de la data publicării deciziei Curţii Constituţionale în Monitorul Oficial al României, Partea I.*

Aşa se înţelege că, în lipsa mecanismului imaginat de legiuitor în cadrul alin. (1), ar fi însemnat că acţiunea în contencios administrativ ar fi putut fi deschisă numai în condiţiile alin. (4), adică numai pentru ordonanţele deja *declarate* neconstituţionale ca urmare a unor excepţii de neconstituţionalitate ridicate în cadrul altor procese.

Din ansamblul dispoziţiilor art. 9 din Legea contenciosului administrativ rezultă că acţiunea poate avea în vedere atât ordonanţele şi dispoziţiile din ordonanţe care au fost *declarate* neconstituţionale urmare a ridicării excepţiei în altă cauză, cât şi ordonanţele şi dispoziţiile din ordonanţe *considerate* neconstituţionale de către persoana vătămată, cu condiţia ca acţiunea să fie însoţită de excepţia de neconstituţionalitate.

Iniţial, legea nu a menţionat expres care anume era obiectul acţiunii în faţa instanţei de contencios administrativ, acest lucru fiind dedus din competenţa materială a acestei instanţe. Ca urmare a amendamentelor intervenite asupra Legii contenciosului administrativ prin Legea nr. 262/2007, art. 9 a fost completat cu un nou alineat, care prevede că *acţiunea*

[1] N. Scutea, M. Popa, *Unele controverse doctrinare privind Legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea sa în vigoare (partea a II-a)*, în Revista de Drept Public nr. 2/2006, p. 85.

poate avea ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului, anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum și, după caz, obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative.

În raport cu obiectul acțiunii, calitatea de pârât o poate avea Guvernul, în ipoteza solicitării de despăgubiri, a emiterii unor acte administrative (hotărâri) în baza ordonanței declarate neconstituționale ori în cazul obligării acestuia la efectuarea unor operațiuni administrative.

De asemenea, calitatea de pârât o poate avea orice altă autoritate publică, astfel cum este definită de Legea nr. 554/2004, care a emis acte administrative în temeiul ordonanței neconstituționale ori care trebuie să emită astfel de acte sau să realizeze unele operațiuni administrative ca urmarea a încetării efectelor juridice ale ordonanței declarate neconstituționale.

În sfârșit, potrivit art. 1 alin. (8) din lege, ***prefectul, Agenția Națională a Funcționarilor Publici și orice subiect de drept public*** *pot introduce acțiuni în contencios administrativ, în condițiile prezentei legi și ale legilor speciale*, finalizând prin aceasta enumerarea subiectelor care pot sesiza instanța de contencios administrativ.

Acest text menționează calitatea de subiect care poate sesiza instanța de contencios administrativ a prefectului recunoscută, de altfel, prin art. 123 alin. (5) din Constituție, precum și a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici. Dispozițiile art. 1 alin. (8) sunt dezvoltate prin art. 3, care reglementează tutela administrativă.

Tutela administrativă este o instituție a dreptului public, însă nici Constituția și nici Legea administrației publice locale sau vreo altă lege nu a consacrat-o în mod expres cu această denumire. Și până la intrarea în vigoare a Legii nr. 554/2004, în temeiul prevederilor Legii fundamentale, se recunoștea competența prefectului de a exercita controlul de legalitate asupra actelor administrative ale autorităților administrației publice locale. Legea contenciosului administrativ este cea care reglementează ***tutela administrativă***[1], statuând, în art. 3 alin. (1), că *prefectul poate ataca direct în fața instanței de contencios administrativ actele emise de autoritățile administrației publice locale, dacă le consideră nelegale.*

Problema tutelei administrative se pune numai între acele autorități administrative între care nu există raporturi de subordonare ierarhică, între un subiect din sfera puterii executive centrale și unul din afara acesteia. Ca atare, nu poate fi vorba de tutelă administrativă între organele administrației publice centrale – Guvern, ministere, pe de o parte – și cele care exercită această putere la nivel județean – prefect și serviciile publice deconcentrate ale ministerelor, pe de altă parte. Raporturile dintre acestea sunt raporturi de subordonare ierarhică, iar controlul organelor centrale asupra celor care își desfășoară activitatea la nivel local este un control ierarhic, cu toate trăsăturile și efectele ce îl caracterizează.

Atât din dispozițiile constituționale, cât și din cele ale Legii contenciosului administrativ rezultă că prefectul are calitatea de reclamant în acțiunile de contencios administrativ, dar într-o poziție relativ diferită față de reclamantul obișnuit, persoană fizică sau persoană juridică.

Caracterul atipic al calității de reclamant a prefectului în litigiul de contencios administrativ rezidă din faptul că el nu trebuie să îndeplinească condițiile stabilite pentru

[1] Pentru amănunte, a se vedea O. Puie, *Considerații privind instituția tutelei administrative după intrarea în vigoare a Legii contenciosului administrativ nr. 554/2002*, în Curierul Judiciar nr. 6/2005, p. 117 și urm.

reclamantul persoană fizică sau juridică. Poziția lui specială este o reflectare a poziției de reprezentant al Guvernului în teritoriu, având ca principală atribuție, astfel cum rezultă din prevederile constituționale, atacarea în fața instanței de contencios administrativ a unui act al consiliului județean, al consiliului local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal.

Prefectul se adresează instanței de contencios administrativ în virtutea calității date de funcția sa și de rolul de a veghea ca activitatea autorităților administrației publice locale să se desfășoare în conformitate cu prevederile Constituției și ale legilor, exercitând un contencios obiectiv, nu pentru că ar fi lezat el într-un drept subiectiv prin respectivul act administrativ.

Termenul de 6 luni pentru sesizarea instanței de contencios administrativ începe să curgă de la momentul comunicării actului către prefect, comunicare făcută de secretarul unității administrativ-teritoriale, iar acțiunea este scutită de taxa de timbru.

Prin utilizarea expresiei *prefectul poate ataca,* rezultă că, potrivit Legii contenciosului administrativ, prefectul trebuie să sesizeze instanța de contencios administrativ atunci când, exercitând dreptul de apreciere, consideră că actele administrative sunt nelegale.

În doctrină[1] se susține însă, că prefectul, ca organ al puterii executive, are nu numai dreptul, ci și obligația de a ataca la instanța de contencios administrativ actele administrative ale autorităților administrației publice locale dacă le consideră nelegale, concluzia având ca argument principiul potrivit căruia drepturile organelor statului sunt în același timp și obligații legale ale acestora[2].

Cu privire la sfera actelor administrative asupra cărora prefectul exercită controlul de tutelă, din coroborarea dispozițiilor art. 123 alin. (5) din Constituție cu prevederile art. 3 alin. (1) și art. 5 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, precum și cu cele ale art. 19 lit. e) din Legea nr. 340/2004, rezultă că prefectul poate ataca în fața instanței de contencios administrativ *toate actele* administrative ale autorităților administrației publice locale sau județene.

Așa cum a reținut Curtea Constituțională prin Decizia nr. 1353 din 10 decembrie 2008[3], „textul constituțional nu impune niciun fel de limite sau condiționări, de unde se poate deduce că, indiferent de domeniul în care se emit sau se adoptă acte administrative de către autoritățile administrației publice locale, acestea sunt supuse controlului de legalitate al prefectului și, pe cale de consecință, acțiunilor în contencios administrativ".

Prin aceeași decizie, instanța de contencios constituțional a statuat că „dreptul de tutelă administrativă al prefectului se referă numai la controlul asupra *actelor administrative* ale autorităților publice locale, întrucât acestea sunt emise în regim de putere publică, iar prefectul este, așa cum prevede art. 1 alin. (3) din Legea nr. 340/2004, „garantul respectării legii și a ordinii publice la nivel local". Așadar, prefectul nu poate ataca în instanță alte acte decât cele administrative, deoarece, în caz contrar, acesta ar încălca principiul constituțional al autonomiei locale".

---

[1] O. Puie, *op. cit.*, p. 66-67.

[2] În același sens, a se vedea D. Tofan, *Unele considerații cu privire la controlul de legalitate exercitat de prefect. Evoluția legislației în domeniu*, în Caietul științific nr. 8/2006 al Institutului de Științe Administrative Paul Negulescu, Sibiu, p. 321-340.

[3] Decizia nr. 1353/2008 publicată în M. Of. nr. 884 din 29 decembrie 2008.

Aşa cum vom preciza la punctul rezervat procedurii prealabile, plângerea nu este obligatorie în cazul acţiunii introduse de prefect. Soluţia legislativă rezultă şi din economia art. 3 alin. (1), care dă posibilitatea prefectului de a ataca *direct* la instanţa de contencios administrativ actele autorităţilor administraţiei publice locale, dacă le consideră nelegale.

O problemă care suscită un interes deopotrivă teoretic şi practic este aceea de a se clarifica dacă prefectul poate exercita controlul de tutelă administrativă şi asupra dispoziţiilor emise de preşedintele consiliului judeţean. Controversa este determinată, pe de o parte, de prevederile art. 121, 122 şi 123 alin. (5) din Constituţie, iar pe de altă parte de faptul că Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001 încadrează preşedintele consiliului judeţean în categoria aleşilor locali. Controversa era şi mai disputată în condiţiile în care preşedintele consiliului judeţean era ales prin vot uninominal, la fel ca şi primarul.

Astfel, pornind de la dispoziţiile art. 121 şi 122 din Constituţie, autorităţile administraţiei publice prin care se realizează autonomia locală în comune şi oraşe sunt consiliile locale alese şi primarii aleşi, în condiţiile legii, iar la nivel judeţean, consiliul judeţean ales, care este autoritatea administraţiei publice pentru coordonarea activităţii consiliilor comunale şi orăşeneşti, în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean.

Conform prevederilor art. 123 alin. (5) din Constituţie, *prefectul poate ataca în faţa instanţei de contencios administrativ un act al consiliului judeţean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul nelegal.*

În corelare cu prevederile constituţionale sus-menţionate, art. 3 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ dispune că *prefectul poate ataca direct în faţa instanţei de contencios administrativ actele administrative emise de autorităţile administraţiei publice locale, dacă le consideră nelegale.* Noţiunea de *autorităţi ale administraţiei publice locale* utilizată de lege include, fără nicio discuţie, cele trei autorităţi enumerate de Constituţie.

Din analiza şi interpretarea strictă a textelor legale şi constituţionale invocate, o primă concluzie ar fi aceea că, întrucât preşedintele consiliului judeţean nu face parte dintre autorităţile administraţiei publice locale prevăzute de Constituţie, dispoziţiile emise de acesta nu pot fi atacate de către prefect la instanţa de contencios administrativ.

O a doua abordare a problematicii în discuţie apreciem că ar trebui să aibă în vedere şi prevederile art. 123 alin. (4) din Constituţie, precum şi cele ale Legii administraţiei publice locale nr. 215/2001, act normativ care cuprinde reglementări complete referitoare la organizarea, funcţionarea şi actele emise de consiliul local, consiliul judeţean, primar şi preşedintele consiliului judeţean.

Astfel, în conformitate cu art. 123 alin. (4) din Legea fundamentală, *între prefecţi, pe de o parte, consiliile locale şi primari, precum şi consiliile judeţene şi* ***preşedinţii acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.***

Neexistând raporturi de subordonare între instituţiile enumerate de Constituţie, singurul control pe care îl poate exercita prefectul asupra acestora este controlul de legalitate, în virtutea tutelei administrative. Amintim faptul că acest control de legalitate nu este un control ierarhic, iar în exercitarea lui, prefectul nu poate lua măsura anulării actului pe care îl consideră nelegal, ci poate doar sesiza instanţa de contencios administrativ, singura competentă să se pronunţe asupra legalităţii actului.

În acest context, este dificil de explicat şi justificat de ce s-ar recunoaşte exercitarea de către prefect a controlului de tutelă numai asupra actelor primarului, consiliului local şi consiliului judeţean şi nu s-ar recunoaşte şi controlul asupra actelor preşedintelui consiliului

județean, de vreme ce textul constituțional se referă și la acesta și consacră faptul că între el și prefect *nu există raporturi de subordonare.*

Dacă acceptăm numai controlul de legalitate asupra actelor primarului, consiliului local și consiliului județean, care anume mai este semnificația textului constituțional referitor la inexistența raportului de subordonare dintre prefect și președintele consiliului județean ? Mai mult, în aceste condiții, ar rezulta că actele administrative emise de președintele consiliului județean nu sunt supuse niciunui control din partea vreunei autorități, singurele care ar putea să le atace fiind persoanele cărora se adresează, pentru lezarea drepturilor și intereselor lor legitime.

Totuși, din coroborarea dispozițiilor art. 121, 122 și 123 alin. (4) din Constituție, am putea concluziona că prefectul exercită atât controlul de legalitate asupra actelor consiliului local, consiliului județean și primarului, cât și controlul asupra actelor președintelui consiliului județean.

Amintim că, fiind sesizată a se pronunța asupra Legii nr. 35/2008 înainte de promulgare cu privire la neconstituționalitate a dispozițiilor art. 77 referitoare la modificarea și completarea Legii nr. 67/2004, în legătură cu care se susținea că încalcă prevederile art. 121, art. 122 și art. 123 din Constituție, privind autoritățile administrației publice locale, în sensul că alegerea prin vot uninominal a președintelui consiliului județean îi conferă acestuia „un caracter instituțional propriu, nemaifiind membru al consiliului județean, instituția ca atare nefiind prevăzută în Constituție", Curtea Constituțională a statuat că „dispozițiile legale criticate sunt reglementări de susținere a dispozițiilor constituționale privitoare la autonomia locală, în virtutea cărora alegerea prin vot uninominal a președintelui consiliului județean este rezultatul votului popular și nu al unor tranzacții politice ale competitorilor electorali", astfel că nu sunt încălcare prevederile constituționale menționate".

De asemenea, în ceea ce privește actele administrative emise de autoritățile executive, în capitolul III al Legii nr. 215/2001, intitulat *Primarul și viceprimarul*, după ce art. 68 alin. (1) reglementează care anume sunt actele primarului și de când acestea devin executorii, alin. (2) face trimitere la prevederile art. 48 și 49 alin. (2) din lege, care se aplică în mod corespunzător, în ceea ce privește obligația secretarilor unităților administrativ-teritoriale de a comunica, de îndată, prefectului actele administrative (dispozițiile) emise de primar.

Semnalăm că aceeași normă de trimitere se regăsește, într-o redactare identică, și în cuprinsul art. 106 alin. (2) din capitolul VI, secțiunea a 4-a, rezervată președintelui și vicepreședinților consiliului județean din același act normativ.

Apreciem că această simetrie juridică nu este întâmplătoare și că cele două texte identice referitoare la dispozițiile primarului și ale președintelui consiliului județean au drept consecință aplicarea aceluiași regim juridic actelor administrative emise de cele două autorități executive, astfel cum acestea sunt definite de Legea nr. 215/2001, cel puțin sub aspectul obligației secretarilor unităților administrativ-teritoriale de a le comunica prefectului.

O astfel de soluție juridică a fost consacrată și în practica judecătorească. Astfel, prin Decizia nr. 970/2008 pronunțată de Curtea de apel Ploiești s-a reținut că, „Potrivit dispozițiilor art. 48 alin. (2) și art. 106 din Legea nr. 215/2001 și a dispozițiilor art. 26 din Legea nr. 340/2004, există obligația de a se comunica prefectului dispozițiile emise de către președintele consiliului județean, ***în vederea efectuării controlului de legalitate***".

Aşa cum s-a arătat în doctrină[1], ca autoritate de supraveghere a respectării legalităţii de către autorităţile administraţiei publice locale, prefectul are dreptul să atace în contenciosul administrativ orice act al unui consiliu ales (local sau judeţean), al unui primar sau al *oricărui organ executiv creat, potrivit legii, la nivel judeţean*, atunci când apreciază că acesta este ilegal.

În raport cu cele prezentate mai sus, considerăm că prefectul are competenţa de a exercita controlul de tutelă administrativă şi asupra dispoziţiilor emise de preşedintele consiliului judeţean[2].

În ceea ce priveşte tutela administrativă exercitată de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, art. 3 alin. (2) statuează că aceasta *poate ataca în faţa instanţei de contencios administrativ actele autorităţilor publice centrale şi locale prin care se încalcă legislaţia privind funcţia publică, în condiţiile prezentei legi şi ale Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, republicată.*

Pentru realizarea acestei competenţe sunt avute în vedere atât condiţiile de exercitare a acţiunii prevăzute de Legea contenciosului administrativ, ca drept comun, cât şi dispoziţiile din cuprinsul Statutului funcţionarilor publici, ca drept special aplicabil acestei categorii de personal.

În acest sens, amintim că, potrivit dispoziţiilor art. 22 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici are legitimare procesuală activă şi poate sesiza instanţa de contencios administrativ competentă cu privire la:

a) actele prin care autorităţile sau instituţiile publice încalcă legislaţia referitoare la funcţia publică şi funcţionarii publici, constatate ca urmare a activităţii proprii de control;

b) refuzul autorităţilor şi instituţiilor publice de a aplica prevederile legale în domeniul funcţiei publice şi al funcţionarilor publici.

În acelaşi context, menţionăm că preşedintele Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici poate sesiza şi prefectul în legătură cu actele ilegale emise de autorităţile sau instituţiile publice locale.

Din coroborarea textelor legale, rezultă că sunt avute în vedere atât actele administrative ale autorităţilor publice *centrale,* cât şi cele ale autorităţilor publice *locale*, însă într-un domeniu strict determinat, şi anume, doar cele privind *funcţia publică şi funcţionarii publici.*

Deşi din redactarea art. 3 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nu rezultă în mod expres, se înţelege că acţiunile pot avea ca obiect atât acte administrative individuale, cât şi acte administrative cu caracter normativ prin care se încalcă legislaţia privind funcţia publică.

Totodată, trebuie precizat şi faptul că, ţinând seama de prevederile art. 22 alin. (3) lit. b) din Legea nr. 188/1999, controlul de tutelă exercitat de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici vizează nu numai actele administrative, dar şi refuzul autorităţilor şi instituţiilor publice de a aplica prevederile legale în domeniul funcţiei publice şi al funcţionarilor publici.

---

[1] M. Constantinescu şi colectivul, *Constituţia României – Comentată şi adnotată*, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 276.

[2] În acest sens, a se vedea şi D.C. Dragoş, *op. cit.*, p. 142-143.

În privința termenelor, a instanței competente și a procedurii prealabile sunt aplicabile dispozițiile Legii contenciosului administrativ. Astfel, termenul pentru sesizarea instanței este de 6 luni de la data când s-a cunoscut existența actului nelegal, iar procedura prealabilă nu este obligatorie nici pentru Agenția Națională a Funcționarilor Publici.

În ceea ce privește instanța care trebuie sesizată, legea nu prevede nicio normă care să reglementeze acest aspect. Considerăm că, în funcție de competența materială a instanței de contencios administrativ stabilită la art. 10 din lege, Agenția Națională a Funcționarilor Publici urmează să se adreseze instanței de la sediul autorității publice care a emis actul administrativ.

Acțiunea în fața instanței de contencios administrativ formulată de prefect și de Agenția Națională a Funcționarilor Publici determină suspendarea de drept a actului administrativ atacat.

Totodată, potrivit art. 28 alin. (3) din lege, acțiunile introduse de persoanele de drept public și de orice autoritate publică, în apărarea unui interes public, precum și cele introduse împotriva actelor administrative normative nu mai pot fi retrase, cu excepția situației în care sunt formulate și pentru apărarea drepturilor sau intereselor legitime de care pot dispune persoanele fizice sau juridice de drept privat.

Cea de-a doua parte a art. 1 alin. (8) din Legea nr. 554/2004 reglementează posibilitatea ca ***orice subiect de drept public*** să poată introduce acțiuni la instanța de contencios administrativ.

Se merge pe ideea că drepturile subiective ale persoanelor de drept public sunt drepturi care formează conținutul competenței lor, acțiunea acestora înscriindu-se în sfera contenciosului subiectiv. De fapt, așa cum arăta profesorul Antonie Iorgovan, „în realitate, este un contencios obiectiv pentru că realizarea competenței unei persoane de drept public este o chestiune de ordine publică".

Așa cum se arată și în doctrină[1], printre persoanele juridice de drept public care pot introduce acțiuni în temeiul Legii contenciosului administrativ sunt statul român, reprezentat prin Ministerul Finanțelor Publice, unitățile administrativ-teritoriale (județul, orașul, comuna), ministerele, alte entități care sunt calificate expres prin acte normative ca fiind persoane juridice de drept public.

În sensul instituirii acestei reglementări rezervate persoanelor de drept public au fost date ca exemplu problemele care s-au ridicat de-a lungul timpului sub imperiul Legii nr. 29/1990 legate de acțiunile introduse de primar împotriva hotărârilor consiliului local.

În amplul proces de dezbatere a proiectului Legii contenciosului administrativ, Tribunalul Brașov[2] a apreciat necesară prevederea expresă în cuprinsul legii a posibilității unui organ administrativ de a ataca cu acțiune în anulare actele emise de un alt organ administrativ, practica judiciară fiind neunitară în privința aprecierii calității procesuale active a primarului în formularea acțiunii în anularea hotărârilor consiliului local. S-au adus ca argumente dispozițiile art. 11 din Carta Europeană a Autonomiei Locale ratificată de România prin Legea nr. 199/1997, potrivit cărora *„autoritățile administrației publice locale trebuie să dispună de dreptul de a se adresa instanțelor judecătorești în scopul asigurării*

[1] O. Puie, *op. cit.*, p. 90-91.

[2] A se vedea, în acest sens, A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 66-67, care redă în integralitate punctul de vedere al acestui tribunal.

liberului exercițiu al competențelor lor și al respectului principiilor de autonomie locală, care sunt prevăzute de Constituție sau de legislația internă".

Fără a nega experiența practicienilor și a teoreticienilor dreptului și fără ca următoarele rânduri să fie înțelese ca o critică, ne permitem să amintim câteva aspecte care au fost reținute de către Curtea Constituțională și fosta Curte Supremă de Justiție legate de raporturile dintre primar și consiliul local și ne întrebăm cum trebuie interpretate noile dispoziții ale Legii contenciosului administrativ în ceea ce privește competența primarului în această materie.

Pornind de la dispozițiile art. 121 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora consiliile locale și primarii funcționează, în condițiile legii, ca autorități administrative *autonome*, rezultă că cele două autorități publice locale – deliberativă și executivă – nu se subordonează una celeilalte. În acest sens, Legea administrației publice locale prevede expres atribuții concrete pentru fiecare din cele două autorități publice, asigurându-se astfel buna conlucrare a acestora.

Cu privire la actele adoptate sau emise de aceste autorități, din redactarea dispozițiilor legale nu rezultă dacă una dintre ele are competența de a ataca în fața instanței de contencios administrativ actele celeilalte autorități.

Instanțele de judecată nu au avut un punct de vedere unitar cu privire la problema dacă primarul are calitatea procesuală de a ataca în fața instanței de contencios administrativ hotărârile consiliului local pe care le consideră nelegale.

Astfel, unele instanțe, în temeiul art. 1 din Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990, abrogată la această dată, au hotărât că primarul are calitate procesuală activă, alte instanțe, dimpotrivă, au decis respingerea cererii de anulare a hotărârii consiliului local formulată de primar, motivând că acesta nu are calitate procesuală activă, deoarece, potrivit dispozițiilor din cuprinsul Legii nr. 215/2001 (dispoziții în vigoare la acea dată), numai prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, hotărârile consiliului local pe care le consideră nelegale.

Pentru realizarea unui punct de vedere unitar în această problemă, a fost declarat recurs în interesul legii. În urma recursului, instanța supremă a statuat, prin Decizia nr. IV din 23.06.2003[1], că atribuția de a ataca hotărârile adoptate de consiliul local revine numai prefectului, iar primarul are doar posibilitatea, reglementată prin art. 68 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 215/2001, (în vigoare la acea dată)[2], de a-l sesiza pe prefect, în termen de 3 zile de la adoptarea hotărârii consiliului local, în cazul în care apreciază că aceasta este nelegală.

De asemenea, s-a mai arătat că prin art. 27 alin. (1) din aceeași lege[3] se prevede în mod expres că prefectul are competența de a ataca, în tot sau în parte, în fața instanței de contencios administrativ, hotărârile adoptate de consiliul local sau de consiliul județean, precum și dispozițiile emise de primar sau de președintele consiliului județean, în cazul în care consideră aceste acte sau prevederi din ele ca fiind ilegale.

Instanța supremă a reținut că actele emise de consiliul local și de primar au caracter independent, niciuna dintre aceste autorități neputând exercita direct o cale de atac

[1] Decizia nr. IV a Curții Supreme de Justiție publicată în M. Of. nr. 690 din 2 octombrie 2003.

[2] În prezent, Legea nr. 215/2001 nu mai reglementează o asemenea atribuție a primarului.

[3] În vigoare la acea dată, abrogat ulterior. În prezent, art. 19 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 340/2004 prevede: verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului.

împotriva actului celeilalte autorități simetrice, singura autoritate publică învestită cu acest atribut fiind *prefectul*.

De asemenea, instanța supremă a mai statuat că dispozițiile art. 1 din Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990, care își aveau aplicabilitate numai în ceea ce privește raporturile dintre persoanele fizice sau juridice cu autoritățile publice, nu puteau conferi *primarului, ca autoritate executivă* a persoanei de drept public, comuna sau orașul, atribuția de a contesta actele adoptate de *consiliul local în calitate de autoritate deliberativă a aceleiași persoane juridice de drept public.*

Asupra problemei s-a pronunțat și Curtea Constituțională care, prin Decizia nr. 356 din 10.12.2002[1], a constatat că, în calitate de autoritate executivă a administrației publice locale, primarul exercită doar acele atribuții care îi sunt conferite de lege și că, potrivit art. 67 din Legea 215/2001 (în prezent art. 62 alin. (1), acesta este abilitat să reprezinte în justiție unitatea administrativ-teritorială[2], dispoziție care vizează numai raporturile colectivităților locale cu terții, nu și pe cele cu consiliul local, care este un organ al unității administrativ-teritoriale ca și primarul și are aceeași legitimitate cu acesta. Având aceeași legitimitate, cele două autorități locale emit acte cu efecte similare. Astfel, atât hotărârile consiliului local, cât și dispozițiile primarului sunt, fie acte cu caracter normativ, fie cu caracter individual. Aceste acte sunt supuse unui control judecătoresc simetric, niciuna din cele două autorități neputând ataca, în mod direct, în contencios administrativ actele emise de cealaltă. Autoritatea căreia îi incumbă sarcina de a veghea la respectarea legii în desfășurarea activităților aferente exercitării autonomiei locale *este prefectul*, care acționează în calitate de reprezentant al Guvernului în teritoriu, în vederea sesizării instanței judecătorești cu privire la pretinsa ilegalitate a unui act al consiliului local.

Față de cele prezentate mai sus, apreciem că argumentele și considerentele avute în vedere de instanța supremă și de instanța de contencios constituțional rămân valabile, chiar dacă textele la care acestea fac trimitere nu se mai regăsesc în aceeași redactare în cuprinsul actelor normative citate.

Ca principiu, autoritatea care exercită tutela administrativă asupra actelor administrative ale autorităților administrației publice locale este prefectul, iar consiliul local și primarul sunt autorități ale aceleiași persoane juridice de drept public, primarul reprezentând-o în relațiile cu alte autorități publice, cu persoanele fizice sau juridice române ori străine, precum și în justiție, și nu în relațiile cu consiliul local.

6. Actele nesupuse controlului și limitele controlului

În abordarea acestui subiect trebuie să pornim de la dispozițiile art. 126 alin. (6) teza întâi din Legea fundamentală, potrivit cărora „*Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar*".

[1] Decizia nr. 356/2002 publicată în M. Of. nr. 136 din 3 martie 2003.

[2] Potrivit art. 62 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, primarul reprezintă unitatea administrativ-teritorială în relațiile cu alte autorități publice, cu persoanele fizice sau juridice române ori străine, precum și în justiție.

Rezultă deci că, potrivit textului constituțional, sub aspectul pe care îl analizăm, numai două categorii de acte administrative sunt exceptate de la controlul instanțelor de contencios administrativ.

Așa cum au susținut autorii lucrării „Revizuirea Constituției României. Explicații și comentarii"[1], prin noul text s-a revenit la o soluție tradițională, cea a Constituției din anul 1923 în ceea ce privește contenciosul administrativ, care prevedea, de asemenea, două excepții: actele de guvernământ și actele de comandament cu caracter militar. Autorii au considerat că „este esențial ca textul Constituției să prevadă expres categoriile de acte administrative ale autorităților publice care sunt exceptate de la controlul instanțelor judecătorești pe calea contenciosului administrativ, spre a nu permite majorităților parlamentare ca, din considerente politicianiste, din interese de grup etc. să mărească mereu sfera excepțiilor, până la transformarea acestora în regulă, cum s-a întâmplat prin Legea nr. 1/1967 din vechiul regim politic".

Potrivit unei opinii[2] exprimate în literatura de specialitate, consacrarea constituțională a unor excepții de la contenciosul administrativ este criticabilă, deoarece textele Legii fundamentale nu trebuie să meargă mai departe de impunerea unor principii de funcționare a administrației și justiției, lăsând legiuitorului organic reglementarea unor aspecte, cum ar fi excepțiile de la contenciosul administrativ.

Pornind de la textul constituțional, art. 5 alin. (1) din Legea nr. 554/2002 statuează că nu pot fi atacate în contenciosul administrativ:

a) actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile cu Parlamentul și

b) actele de comandament cu caracter militar.

Limitarea strictă numai la excepțiile prevăzute de Constituție a fost și opinia unanimă a Consiliului Legislativ, a Înaltei Curți de Casație și Justiție și a Avocatului Poporului, exprimată în avizul, respectiv punctele de vedere asupra proiectului Legii contenciosului administrativ.

Vechea Lege a contenciosului administrativ prevedea în art. 2 mai multe categorii de acte administrative exceptate de la controlul instanței de contencios administrativ[3]. Dar, dintre acestea, Constituția revizuită nu a mai reținut decât cele două categorii de acte menționate mai sus.

---

[1] M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan, *Revizuirea Constituției României. Explicații și comentarii*, Ed. Rosetti, București, 2003, p. 106-107.

[2] D.C. Dragoș, *op. cit.*, p. 174

[3] În acest sens dispozițiile art. 2 prevedeau că nu pot fi atacate în justiție:

a) actele care privesc raporturile dintre parlament sau Președintele României și guvern; actele administrative de autoritate și actele de gestiune ale organelor de conducere din cadrul parlamentului; actele administrative referitoare la siguranța internă și externă a statului, precum și cele referitoare la interpretarea și executarea actelor internaționale, la care România este parte; măsurile urgente luate de organele puterii executive pentru evitarea sau înlăturarea efectelor unor evenimente prezentând pericol public, cum sunt actele emise ca urmare a stării de necesitate sau pentru combaterea calamităților naturale, incendiilor de păduri, epidemiilor, epizootiilor și altor evenimente de aceeași gravitate;

b) actele de comandament cu caracter militar;

c) actele administrative pentru desființarea sau modificarea cărora se prevede, prin lege specială, o altă procedură judiciară;

d) actele de gestiune săvârșite de stat în calitate de persoană juridică și pentru administrarea patrimoniului său;

e) actele administrative adoptate în exercitarea atribuțiilor de control ierarhic.

Aceasta înseamnă o sporire considerabilă a controlului instanțelor de contencios administrativ asupra actelor administrative emise sau încheiate de autoritățile publice.

În doctrină[1] se susține că textul citat din lege instituie două excepții absolute, care sunt valabile numai în fața instanțelor de contencios administrativ, actele vizate putând fi contestabile pe calea dreptului comun, în temeiul art. 21 din Constituție, însă numai pentru despăgubiri. Soluția are în vedere două motive, și anume: textul constituțional (art. 126) și cel legal (art. 5) se referă la acte ce nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ, nu *în justiție*, cum prevedea vechea lege a contenciosului administrativ; principiul liberului acces la justiție (art. 21) vine să completeze art. 126 din Legea fundamentală, constituind cadrul general pentru contestarea acestor acte în justiție[2].

Într-o altă opinie[3], cu care suntem de acord, actele exceptate sunt sustrase complet de la controlul judecătoresc.

Precizăm că inițial cele două categorii de acte administrative exceptate de la controlul instanței de contencios administrativ nu au fost definite de legiuitor însă, prin intervențiile Legii nr. 262/2007, art. 2 din Legea contenciosului administrativ a fost completat cu cele două definiții.

Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. k), *actele care privesc raporturile cu Parlamentul* sunt *actele emise de o autoritate publică, în realizarea atribuțiilor sale, prevăzute de Constituție sau de o lege organică, în raporturile de natură politică cu Parlamentul.* Considerăm că definiția dată acestei categorii de acte exceptate este cel puțin discutabilă, având în vedere faptul că ea nu se referă la *acte administrative*, ci folosește sintagma *acte emise de o autoritate publică.*

Sub acest aspect, în doctrină[4] se susține că aceasta atrage caracterul neconstituțional al dispoziției legale, întrucât art. 126 alin. (6) din Constituție exceptează de la controlul instanței de contencios administrativ doar actele *administrative* ale autorităților publice care privesc raporturile cu Parlamentul, și nu *toate* actele care privesc raporturile cu Parlamentul, așa cum statuează art. 2 alin. (1) lit. k) din lege.

În prima categorie de acte exceptate se încadrează, în primul rând, actele Președintelui României și cele ale Guvernului, întrucât aceste două autorități publice intră în raporturi politice și juridice cu Parlamentul, dar și autoritățile administrative autonome, care au asemenea raporturi cu organul legislativ al țării. Legea lasă în afara excepției actele administrative rezultate din raporturile Guvernului cu Președintele României și invers, raporturi care sub egida vechii legi a contenciosului administrativ erau și ele exceptate de la controlul judecătoresc.

Printre actele administrative exceptate de la controlul instanței de contencios administrativ care vizează raporturile Președintelui României cu Parlamentul putem aminti: decretul de convocare a Parlamentului rezultat în urma alegerilor parlamentare (art. 63 alin. (3) din Constituție), decretul de dizolvare a Parlamentului (art. 89 din Constituție), decretul de promulgare a legilor adoptate de către Parlament (art. 77 din Constituție),

[1] C.L. Popescu, *Contenciosul administrativ potrivit dispozițiilor constituționale revizuite* în Dreptul nr. 2/2004, p. 17.

[2] D.C. Dragoș, *op. cit.*, p. 176.

[3] A. Iorgovan, *Noua lege...*, p. 306

[4] O. Puie, *op. cit.*, vol. I, p. 384

decretul de supunere spre ratificare a tratatelor internaționale încheiate în numele României (art. 90 alin. (1)).

Profesorul Antonie Iorgovan[1] considera că în cadrul primei excepții se încadrează decretele Președintelui României care sunt contrasemnate de către prim-ministru, deoarece acestea evocă raporturi de natură constituțională dintre cei doi șefi ai Executivului, pe de o parte, și Parlament, pe de altă parte, fiind temeiul exercitării unui control politic direct de către Parlament asupra Executivului, respectiv a unui control indirect asupra Președintelui României. Se susținea că prin contrasemnarea decretelor, prim-ministrul își angajează răspunderea politică în fața Parlamentului.

În același sens este și opinia[2] potrivit căreia în contextul constituțional actual, actele administrative care privesc raporturile autorităților publice cu Parlamentul privesc fie relația directă dintre executiv și legislativ, fie relația indirectă, care le conferă caracterul unor acte administrative complexe, cum ar fi situația contrasemnării decretelor prezidențiale de către prim-ministru, supus, la rândul său, controlului Parlamentului.

Asupra acestor aspecte ne-am mai pronunțat în capitolul rezervat Președintelui României, atunci când a fost analizată condiția contrasemnării decretelor de către prim-ministru.

Sfera actelor administrative emise de Guvern în raporturile cu Parlamentul este mai restrânsă și poate privi, de exemplu, aspecte tangențiale, cum ar fi stabilirea datei alegerilor parlamentare, alocarea fondurilor necesare pentru alegerile parlamentare, aspecte reglementate de Guvern prin hotărâre.

Dacă actele administrative enumerate mai sus sunt, potrivit dispozițiilor constituționale și legale, exceptate de la controlul judecătoresc pe calea contenciosului administrativ, actele administrative care privesc raporturile dintre Președintele României și Guvern, așa cum am mai precizat, nu pot fi încadrate în excepția legii, astfel că ele pot fi atacate în fața instanței de contencios administrativ. Dintre acestea, amintim: decretul de revocare și de numire în funcția de membru al Guvernului, decretul de suspendare din funcția de membru al Guvernului, decretul de numire a prim-ministrului interimar sau a ministrului interimar, deși și aceste decrete ale Președintelui sunt contrasemnate de prim-ministru.

Cea de a doua categorie de acte administrative exceptate de la controlul instanțelor de contencios administrativ sunt *actele de comandament cu caracter militar.*

Pentru clarificarea noțiunii, Legea contenciosului administrativ a definit în art. 2 alin. (1) lit. j) sfera actelor care îmbracă această caracteristică, lucru pe care nu l-a făcut Legea nr. 29/1990.

S-a statuat astfel, că *actul de comandament cu caracter militar este actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activității din cadrul forțelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanților de a da ordine subordonaților în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau război ori, după caz, la îndeplinirea serviciului militar.*

Practica și doctrina în materie au concluzionat că nu toate actele administrative ale autorităților publice cu atribuții și competențe în domeniul militar sunt și acte de comandament cu caracter militar.

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 612.

[2] G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ, comentată și adnotată, cu legislație, jurisprudență și doctrină*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 125.

Mai întâi, trebuie precizat că acte administrative în domeniul militar pot adopta sau emite, potrivit competenței lor, Președintele României, Guvernul, dar și alte autorități publice autonome, cum sunt Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Serviciul Român de Informații, Serviciul de Informații Externe, Serviciul de Protecție și Pază, precum și Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Afacerilor Interne sau Ministerul Justiției.

În al doilea rând, este de precizat că unele dintre actele administrative adoptate sau emise de aceste autorități sunt acte administrative emise în regim de putere publică, fără însă a avea caracter militar.

Nu sunt socotite ca fiind acte de comandament cu caracter militar numirea în grad, avansarea, actele de sancționare, de trecere în rezervă, mutarea în altă garnizoană, numirile sau eliberările din funcție, organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor publice din domeniul apărării, ordinii publice și securității naționale.

Până la intrarea în vigoare a Legii nr. 554/2004, în doctrină, mai ales pe baza practicii din perioada interbelică, s-a admis că acte de comandament cu caracter militar sunt acele acte care întrunesc, în mod cumulativ, următoarele trăsături[1]:

– sunt emise de autorități militare sau (adăugăm noi) care au competențe în domeniul militar;

– actele cuprind un ordin, o dispoziție de comandament, adică privesc o problemă militară și (adăugăm noi) nefiind suficient a avea doar caracterul unui act administrativ de autoritate;

– aceste acte pot fi emise atât în timp de pace, cât și în timp de război sau (adăugăm noi) pe timpul stării de asediu sau al stării de urgență;

– actele de comandament cu caracter militar privesc numai pe militari, afară de cele emise în timp de război și (adăugăm noi) în timpul stării de asediu sau a stării de urgență, când pot să privească și persoanele civile.

Doctrina și jurisprudența au enumerat printre actele de comandament cu caracter militar: ordine care privesc instrucția armatei; mobilizarea generală sau parțială; concentrările; înființarea sau reorganizarea unităților militare; manevre militare; recrutarea; atribuirea sau luarea comenzii etc.

Așa cum se relevă în doctrină, practica a trebuit să stabilească, în fiecare caz în parte, care acte sunt acte de comandament cu caracter militar și care dintre ele sunt acte de simplă administrație militară[2].

În alin. (2) al art. 5 *legea statuează că nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară.*

Textul are în vedere acele acte administrative pentru care, prin lege organică, controlul lor este dat în competența instanțelor de drept comun, nu a instanțelor de contencios administrativ. Se încadrează aici, de exemplu, actele al căror regim juridic este stabilit prin O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor[3] sau prin O.U.G. nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice[4].

---

[1] Vezi E.D. Tarangul, *op. cit.*, p. 512.

[2] A. Trăilescu, *Drept administrativ – Tratat elementar*, Ed. All Beck, București, 2002, p. 294; A. Iorgovan, F. Șerban, *Despre actele de comandament cu caracter militar*, în Revista Drept Public nr. 1-2/1997.

[3] O.G. nr. 2/2001 publicată în M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001, aprobată cu modificări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare.

[4] O.UG. nr. 195/2002 republicată în M. Of. nr. 670 din 3 august 2006, cu modificările și completările ulterioare.

Legea contenciosului administrativ prevede în alin. (3) al art. 5 şi limitele controlului exercitat de instanța de contencios administrativ, consacrând faptul că *actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea şi securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum şi pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor şi epizootiilor pot fi atacate numai pentru exces de putere.*

Este vorba despre actele prin care se dispun de către autoritățile publice competente măsuri urgente determinate de starea de război, de starea de asediu sau a celei de urgență, măsuri care privesc apărarea şi securitatea națională sau pentru înlăturarea efectelor unor evenimente prezentând pericol public (calamități naturale, epidemii, epizootii etc.).

Asupra acestor categorii de acte administrative instanța de contencios administrativ se poate pronunța numai pentru exces de putere, adică numai dacă se consideră că autoritățile emitente au depăşit limitele dreptului lor de apreciere, încălcând drepturi, interese sau libertăți cetățeneşti.

Curtea Constituțională, sesizată cu soluționarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 5 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, excepție ridicată, din oficiu, de Curtea de Apel Braşov – Secția de contencios administrativ şi fiscal în Dosarul nr. 399/64/2009, a reținut, prin Decizia nr. 302/2011[1], că „Din punct de vedere constituțional, art. 126 alin. (6) este singurul sediu al materiei cu privire la actele administrative exceptate de la controlul judecătoresc, iar textul art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, chiar lege organică fiind, nu poate să prevadă şi alte excepții, fără ca prin aceasta să încalce textul constituțional indicat, ale cărui dispoziții sunt limitative şi imperative. Curtea constată că dispozițiile constituționale menționate trebuie interpretate restrictiv în baza regulii *excepțio est strictissimae interpretationis*, orice altă excepție de la controlul judecătoresc al actelor administrative reprezentând o adăugare la Constituție, nepermisă de caracterul suprem al acesteia şi de preeminența sa în raport cu ansamblul legislației infraconstituționale, aşa cum reiese din art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală".

Concluzionând, față de considerentele avute în vedere, Curtea a constatat „că sintagma „cele care privesc apărarea şi securitatea națională" cuprinsă de art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 este neconstituțională, contravenind dispozițiilor art. 126 alin. (6) din Legea fundamentală".

În aceste condiții, rezultă că actele administrative care privesc apărarea şi securitatea națională sunt supuse controlului instanței de contencios administrativ, ele neputând constitui o excepție de la această regulă, deoarece nu sunt prevăzute expres de dispozițiile art. 126 alin. (6) din Constituție.

În doctrină[2] se susține că actele prevăzute de art. 5 alin. (3) reprezintă excepții relative, în sensul că actele sunt exceptate de la contenciosul administrativ numai dacă ilegalitatea lor este subiectivă.

În aceste cazuri, instanța de contencios administrativ trebuie să se raporteze la dispozițiile art. 53 din Constituție, care reglementează restrângerea exercitării unor drepturi sau a unor libertăți, stabilind cazurile şi condițiile unor asemenea limite. Astfel, instanța trebuie să verifice dacă actul administrativ îndeplineşte următoarele condiții: *este necesar*

[1] Decizia nr. 302/2011 publicată în M. Of. nr. 316 din 9 mai 2011.

[2] D.C. Dragoş, *op. cit.*, p. 175 şi 186.

într-o societate democratică, măsura dispusă *este proporțională cu situația care a determinat emiterea actului, actul se aplică în mod nediscriminatoriu și actul nu aduce atingere* existenței drepturilor sau libertăților, rezultând că nu este vorba de o suprimare a dreptului, ci de o limitare a exercițiului său pe durata existenței respectivelor situații.

Potrivit legii, categoriilor de acte administrative prevăzute de art. 5 alin. (3) nu le sunt aplicabile dispozițiile referitoare la suspendarea actului prevăzute de Legea contenciosului administrativ.

7. Instanţele de contencios administrativ

Așa cum rezultă din dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. g) din Legea contenciosului administrativ, instanțele de contencios administrativ sunt: secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel și tribunalele administrativ-fiscale.

Având în vedere că după intrarea în vigoare a Legii contenciosului administrativ, Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară[1] a suferit modificări și completări, considerăm necesare câteva precizări, deoarece textele la care se raportau dispozițiile Legii nr. 554/2004 la data adoptării nu mai sunt de actualitate. Astfel, potrivit art. 35 alin. (2) din Legea nr. 304/2004, în cadrul curților de apel funcționează *secții* sau, după caz, *complete specializate* pentru cauze civile, indiferent de obiectul lor sau de calitatea părților, cauze penale, cauze cu minori și de familie, *cauze de contencios administrativ* și fiscal, cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale, societăți, registrul comerțului, insolvență, concurență neloială sau pentru alte materii, precum și, în raport cu natura și numărul cauzelor, complete specializate pentru cauze maritime și fluviale.

Față de aceste noi prevederi, textul din cuprinsul Legii nr. 554/2004 referitor la *secțiile* de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel trebuie înțeles ca incluzând și *completele specializate pentru cauze de contencios administrativ și fiscal* din cadrul acestor instanțe.

La nivelul tribunalelor, conform art. 36 alin. (3) din aceeași lege, funcționează, de asemenea, *secții și complete specializate* pe aceleași domenii ca și la curțile de apel. În plus, în temeiul art. 37, pot fi înființate pe aceste domenii *tribunale specializate*, care preiau cauzele de competența tribunalului în domeniile în care se înființează. Potrivit art. 142 alin. (1) din Legea nr. 304/2004, datele la care vor începe să funcționeze tribunalele specializate, județele și localitățile în care vor începe să funcționeze, denumirea acestora, precum și domeniile în care vor funcționa se stabilesc, în mod eșalonat, prin ordin al ministrului justiției, cu avizul conform al Consiliului Superior al Magistraturii.

Rezultă deci, că noțiunea de *tribunale administrativ-fiscale* utilizată de Legea contenciosului administrativ trebuie să aibă în vedere atât *secțiile* sau *completele specializate* din cadrul tribunalelor, cât și *tribunalele specializate* pentru cauzele de contencios administrativ și fiscal, în măsura în care acestea au fost sau vor fi înființate.

[1] Legea nr. 304/2004 republicată în M. Of. nr. 827 din 13 septembrie 2005, cu modificările și completările ulterioare.

În ceea ce privește *competența materială* a instanțelor de contencios administrativ, aceasta este reglementată prin art. 10 din Legea nr. 554/2004, care prevede următoarele:

Litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice locale și județene, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora de până la 1.000.000 de lei se soluționează în fond de tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora mai mari de 1.000.000 de lei se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel[1].

Recursul împotriva sentințelor pronunțate de tribunalele administrativ-fiscale se judecă de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, iar recursul împotriva sentințelor pronunțate de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel se judecă de Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel[2].

Din redactarea textelor legale sus-menționate și așa cum s-a reținut și în doctrină, sunt avute în vedere două criterii în stabilirea competenței materiale a instanței de contencios administrativ: criteriul nivelului autorității emitente (central sau local) și criteriul valoric, determinat de suma în litigiu.

Potrivit aceluiași articol din lege, toate cererile privind actele administrative emise de autoritățile publice centrale care au ca obiect sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene, indiferent de valoare, se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel[3].

La stabilirea *competenței teritoriale*, Legea contenciosului administrativ a preluat soluția consacrată de art. 6 din vechea Lege nr. 29/1990, statuând în art. 10 alin. (3) că reclamantul *se poate adresa instanței de la domiciliul său sau celei de la domiciliul pârâtului. Dacă reclamantul a optat pentru instanța de la domiciliul pârâtului, nu se poate invoca excepția necompetenței teritoriale.*

Această dispoziție este, de fapt, o excepție de la regula dreptului comun, care statuează competența instanțelor de la domiciliul sau sediul pârâtului. Prin această normă s-a dorit instituirea unui regim de protecție pentru reclamant, care are un *drept de opțiune* în a alege între instanța de contencios administrativ din raza domiciliului (sediului) său și cea din raza domiciliului (sediului) pârâtului.

Astfel, prin această normă, Legea nr. 554/2004 nu instituie o competență teritorială absolută în materia contenciosului administrativ, ci una opțională.

În legătura cu norma juridică privind competența teritorială consacrată de art. 6 din Legea nr. 29/1990 (soluție preluată și de actuala lege, așa cum am subliniat), în jurisprudență s-au exprimat de-a lungul timpului soluții contradictorii.

Un prim punct de vedere acredita ideea unei norme imperative de ordine publică de la care părțile nu puteau deroga, iar instanțele judecătorești erau ținute să o respecte din proprie inițiativă, atunci când părțile nu invocau dispozițiile art. 6 din Legea nr. 29/1990.

---

[1] Art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.
[2] Art. 10 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.
[3] Art. 10 alin. (1[1]) din Legea nr. 554/2004.

Astfel, fiind confruntată cu soluționarea unui recurs în care s-a invocat determinarea competenței teritoriale a instanței de contencios administrativ, Secția de contencios administrativ a fostei Curți Supreme Justiție a statuat că, potrivit art. 6 alin. (1) din Legea nr. 29/1990, judecarea acțiunilor formulate în baza acestei legi era de competența tribunalelor județene sau al municipiului București în a căror rază teritorială își avea domiciliul reclamantul, situație în care „această reglementare, referitoare la competență în materie de contencios administrativ are caracter derogator și deci, de excepție de la regula comună a competenței teritoriale înscrise în art. 5 din Codul de procedură civilă pentru considerațiuni ce vizează o mai bună protecție a drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor".

Instanța supremă a susținut că aceste considerente impuneau dispozițiilor legale un caracter *imperativ, de ordine publică*, de la care părțile nu puteau deroga, iar instanțele judecătorești erau ținute să le respecte din proprie inițiativă, atunci când părțile nu le invocau (Decizia nr. 6/1991 a fostei Curți Supreme de Justiție).

Un alt punct de vedere acredita ideea unei competențe *ratione personae*, și nu a unei competențe *ratione materiae*, deoarece reclamantul putea să renunțe la favoarea ce i s-a creat prin lege și să introducă acțiunea la tribunalul pe raza căruia domicilia sau își avea sediul pârâtul.

Secția de contencios administrativ a fostei Curți Supreme de Justiție a revenit asupra soluției și a statuat ulterior că, potrivit art. 6 alin. (1) din Legea nr. 29/1990, soluționarea cauzelor întemeiate pe Legea contenciosului administrativ se face de instanța din raza domiciliului reclamantului, însă această normă nu stabilește o competență teritorială absolută ci, are caracterul unei norme *de protecție*, edictată în favoarea reclamantului. De aceea, reclamantul are dreptul să aleagă între normele dreptului comun în materie, potrivit art. 5 din Codul de procedură civilă, ori norma de protecție a art. 6 alin. (1) din Legea nr. 29/1990. Odată însă aleasă instanța de către reclamant, el nu mai putea reveni asupra opțiunii.

Prin urmare, dacă în ceea ce privește competența materială a existat o unanimitate de păreri, în ceea ce privește normele de competență teritorială au existat opinii și practici diferite.

Tocmai pentru clarificarea acestor aspecte apărute anterior în practică, Legea nr. 554/2004 statuează în mod expres că, dacă reclamantul a optat pentru instanța de la domiciliul pârâtului, nu se poate invoca excepția necompetenței teritoriale.

8. Obiectul acțiunii

Obiectul acțiunii este reglementat de art. 8 din Legea nr. 554/2004, care precizează în alin. (1) că *persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale. De asemenea, se poate adresa instanței de contencios administrativ și cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri, precum și prin refuzul de efectuare*

a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim

Din textul legal rezultă că obiectul acțiunii în contencios administrativ îl poate constitui: *anularea* în tot sau în parte a unui act administrativ, *repararea pagubei* cauzate, *reparații pentru daune morale*, *obligarea autorității publice* de a emite un act sau un alt înscris, respectiv de a efectua o anumită operațiune administrativă.

Prevederile art. 8 alin. (1) au făcut obiectul excepției de neconstituționalitate, prin Decizia nr. 459/2014[1] Curtea Constituțională reținând că „instanțele judecătorești nu pot analiza și cenzura opțiunea Președintelui României prin cercetarea motivelor pentru care acesta dispune de prerogativa sa de a numi un judecător la Curtea Constituțională cu privire la o persoană apreciată a întruni cerința înaltei competențe profesionale, în condițiile stabilite de Constituția României, ci pot doar să verifice și să decidă în legătură cu îndeplinirea condițiilor obiective prevăzute de lege".

Prin urmare, Curtea a constatat că „dispozițiile art. 8 alin. (1) raportat la art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 sunt constituționale în măsura în care se interpretează în sensul că decretele Președintelui privind numirea judecătorilor la Curtea Constituțională sunt excluse din sfera controlului judecătoresc sub aspectul verificării îndeplinirii condiției „înaltei competențe profesionale" ".

Cu privire la anularea actului administrativ ce poate forma obiectul acțiunii în contenciosul administrativ, așa cum rezultă din definiția dată de lege, acesta trebuie să fie un act emis în regim de putere publică, ce poate avea atât caracter individual, cât și caracter normativ, prin care se încalcă un drept sau un interes legitim ori un act administrativ emis cu exces de putere. Totodată, actul administrativ reprezentând manifestarea de voință a autorității publice nu trebuie să fie exceptat de la controlul exercitat de instanța de contencios administrativ.

În cuprinsul art. 8 alin. (1^1) legiuitorul precizează când anume persoana vătămată ar putea invoca apărarea unui interes legitim public, făcând astfel legătura între acest interes și interesul legitim privat. În concret, textul prevede că *persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot formula capete de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat.*

În plus, în alin. (1^2) al aceluiași articol, este precizat limitativ obiectul acțiunii întemeiate pe încălcarea unui interes legitim public, textul statuând că, *prin derogare de la dispozițiile alin. (1), acțiunile întemeiate pe încălcarea unui interes legitim public pot avea ca obiect numai anularea actului sau obligarea autorității pârâte să emită un act sau un alt înscris, respectiv să efectueze o anumită operațiune administrativă, sub sancțiunea penalităților de întârziere sau a amenzii, prevăzute la art. 24 alin. (2)* (în redactarea actuală a art. 24 trimiterea trebuie înțeleasă la alin. (3)).

Așadar, aceste acțiuni nu pot avea ca obiect solicitarea de despăgubiri, ele putând fi cerute când este vorba de un interes legitim privat numai de persoanele ale căror drepturi și interese au fost vătămate prin actul administrativ, căci numai ele pot să constate existența prejudiciului și întinderea acestuia.

[1] Decizia nr. 459/2014 publicată în M. Of. nr. 712 din 30 septembrie 2014.

Având în vedere că legea asimilează actului administrativ refuzul nejustificat al autorității publice de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim, precum și nerezolvarea în termenul legal a unei astfel de cereri de către autoritatea publică competentă, în mod firesc acțiunea în contencios administrativ poate fi introdusă și de persoana vătămată prin astfel de acte atipice.

Cu privire la natura juridică a refuzului de a satisface o cerere vizând un drept sau un interes recunoscut de lege, în literatura de specialitate, de-a lungul timpului, au fost exprimate opinii diverse.

Potrivit unei opinii[1], refuzul nu este un act administrativ, deci el nu produce efecte juridice, titularul dreptului sau al interesului protejat de lege putând oricând să revină cu o nouă cerere, după cum și organul care și-a exprimat refuzul poate în orice moment să revină asupra soluției de respingere.

Din moment ce refuzul de a satisface o cerere nu are niciun efect juridic asupra dreptului sau interesului ce formează obiectul cererii, ar rezulta că acțiunea în justiție a titularului acestuia împotriva refuzului autorității publice nu s-ar mai justifica.

Într-o altă opinie[2], refuzul de a satisface o cerere este prezentat ca un veritabil act administrativ. Susținerea a fost argumentată invocându-se faptul că, dacă o hotărâre judecătorească de respingere a unei acțiuni este socotită act juridic, trebuie să se adopte aceeași atitudine și în cazul refuzului de a satisface o cerere.

În sfârșit, potrivit unei alte opinii[3], refuzul de a satisface o cerere este asimilat unui act administrativ. În acest sens, se arată că refuzul de a satisface o cerere este un fapt material, iar asimilarea lui cu actele administrative nu modifică natura refuzului, ci îl identifică cu actele administrative numai din punctul de vedere al drepturilor ce sunt acordate celui vătămat prin acel refuz.

Deci, refuzul de a satisface o cerere nefiind, prin natura sa, un act juridic, el nu poate fi anulat, astfel că acțiunea în justiție împotriva unui asemenea refuz nu trebuie să fie precedată de procedura administrativă prealabilă.

Și în legătură cu nerezolvarea unei cereri de către o autoritate publică privitoare la un drept sau la un interes legitim în termenul stabilit de lege, în literatura de specialitate au fost exprimate mai multe păreri.

Potrivit unei opinii[4], s-a afirmat că în acest caz, spre deosebire de refuzul de a satisface o cerere, ne-am aflat în prezența unei simple abțineri, neînsoțite de vreo manifestare de voință din partea autorității publice competente să se pronunțe asupra cererii respective.

Într-o opinie contrară[5], se susține că, în cazul nerezolvării unei cereri privitoare la un drept sau un interes recunoscut de lege, manifestarea de voință juridică a organului căruia i s-a adresat cererea este implicită, tăcerea organului în cauză fiind o formă de manifestare a voinței sale.

---

[1] M. Anghene, *Controlul judecătoresc al legalității actelor administrative* în Revista Română de Drept nr. 6/1968, p. 82 și urm.

[2] C. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, București, 1936, p. 269; Al. Negoiță, *Drept administrativ și elemente de știința administrației*, București, 1988, p. 350.

[3] T. Drăganu, *Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967*, p. 247 și urm.

[4] T. Drăganu, *op. cit.*, p. 256 și urm.

[5] Al. Negoiță, *op. cit.*, p. 350.

Întrucât contractele administrative sunt asimilate prin lege actelor administrative, rezultă că obiectul acțiunii în contencios administrativ îl poate constitui și aceste contracte.

Astfel, potrivit art. 8 alin. (2), *instanța de contencios administrativ este competentă să soluționeze litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum și orice litigii legate de încheierea, modificarea, interpretarea, executarea și încetarea contractului administrativ* Rezultă că instanța de contencios administrativ este competentă să soluționeze atât litigiile care au ca obiect actele elaborate în fazele premergătoare încheierii contractelor administrative (anunțuri, caiet de sarcini, proces-verbal etc.), cât și aspectele legate de încheierea, executarea și încetarea acestor contracte (anularea contractului, rezoluțiunea sau rezilierea lui, obligarea unei părți la îndeplinirea unei clauze contractuale etc.).

Legea prevede în mod expres în cuprinsul art. 8 alin. (3) că *la soluționarea litigiilor care au ca obiect contactele administrative, se are în vedere regula după care principiul libertății contractuale este subordonat principiului priorității interesului public.* Altfel spus, în contractele administrative primează interesul public față de libertatea contractuală, spre deosebire de dreptul civil unde contractul este legea părților.

Obiectul acțiunii în contenciosul administrativ îl poate constitui și *repararea pagubelor materiale, eventual a daunelor morale* ce i-au fost cauzate reclamantului printr-un act administrativ emis de o autoritate publică.

Repararea pagubei poate fi solicitată atât prin acțiunea în care se cere anularea actului administrativ, cât și printr-o acțiune separată. În acest sens, art. 19 din Legea nr. 554/2004 prevede că atunci *când persoana vătămată a cerut anularea actului administrativ, fără a cere în același timp și despăgubiri, termenul de prescripție pentru cererea de despăgubire curge de la data la care acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei.* Cererile trebuie să se adreseze instanței de contencios administrativ competente în termen de un an de la data emiterii actului administrativ care a produs respectivul prejudiciu și se supun normelor Legii contenciosului administrativ în ceea ce privește procedura de judecată și taxele de timbru.

9. Fazele procedurii contenciosului administrativ

Procedura contenciosului administrativ cuprinde **două faze**: procedura prealabilă sesizării instanței competente și procedura în fața instanței de contencios administrativ.

a) Procedura prealabilă (recursul gratios) este reglementată de dispozițiile art. 7 din Legea nr. 554/2004, potrivit cărora *înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia.*

Procedura prealabilă este concepută pentru a oferi celui interesat mijloace legale mai variate, mai rapide și mai puțin costisitoare pentru apărarea unui drept recunoscut de lege, nicidecum pentru a-i limita sau îngreuna accesul la justiție.

Rațiunea procedurii prealabile constă în a obliga pe emitent să se pronunțe cu privire la revocarea sau modificarea actului, autoritatea având dreptul de a interveni în mod unilateral asupra actelor pe care le-a emis.

Revocarea sau modificarea actelor administrative trebuie efectuată de către autoritatea publică în cauză cu respectarea aceloraşi reguli de formă şi de fond avute în vedere la emiterea actelor.

În cazul actelor nelegale, efectul revocării nu se produce numai pentru viitor, ci se extinde şi pentru trecut „*ex tunc*", de la emiterea actului până la anularea lui; un act ilegal este considerat că n-a existat.

Legea reglementează o singură situaţie în care autoritatea nu mai poate revoca actul administrativ nelegal emis, şi anume atunci când acesta a intrat în circuitul civil şi a produs efecte juridice, caz în care legiuitorul a recunoscut dreptul autorităţii publice emitente de a se adresa instanţei de contencios administrativ solicitând anularea acestuia.

Cu privire la procedura prealabilă, Curtea Constituţională a reţinut că „Nicio dispoziţie constituţională nu interzice ca prin lege să se instituie o procedură administrativă prealabilă, fără caracter jurisdicţional, cum este de exemplu procedura recursului administrativ graţios sau a celui ierarhic"[1].

De asemenea, în jurisprudenţa sa[2], Curtea a mai statuat „că instituirea recursului prealabil sau graţios reprezintă o modalitate simplă, rapidă şi scutită de taxa de timbru, prin care persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică are posibilitatea de a obţine recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului său legitim direct de la organul emitent. Se realizează astfel, pe de o parte, protecţia persoanei vătămate şi a administraţiei, iar pe de altă parte, degrevarea instanţelor judecătoreşti de contencios administrativ de acele litigii care pot fi soluţionate pe cale administrativă, dându-se expresie principiului celerităţii".

Trebuie menţionat că procedura prealabilă are *caracter obligatoriu*. „Dacă acţiunea a fost formulată înainte de soluţionarea plângerii prealabile ar putea fi respinsă ca prematură, pentru că nu s-a născut încă dreptul la acţiune. Dacă însă, autoritatea publică emitentă nu a fost sesizată, lipseşte o condiţie de exerciţiu a acţiunii şi atunci soluţia care se impune este de respingerea acţiunii ca inadmisibilă"[3].

Soluţia este consacrată de practica judiciară care a reţinut că „procedura prealabilă administrativă este reglementată ca o condiţie de exercitare a dreptului la acţiune, ca un fine de neprimire a acţiunii, şi este obligatorie, iar neîndeplinirea ei este sancţionată cu respingerea cererii în contencios administrativ ca inadmisibilă, în acord cu prevederile art. 109 alin. (2) din Codul de procedură civilă"[4].

Din redactarea textului legal rezultă că modalitatea de exercitare a procedurii prealabile este lăsată la aprecierea persoanei vătămate, aceasta putând opta între recursul graţios, adresat autorităţii emitente şi recursul ierarhic, adresat autorităţii publice ierarhic superioare celei care a emis actul administrativ vătămător, dacă aceasta există.

---

[1] Decizia nr. 39/2005 publicată în M. Of. nr. 165 din 24 februarie 2005.

[2] Decizia nr. 220/2004 publicată în M. Of. nr. 539 din 16 iunie 2004; Decizia nr. 382/2007 publicată în M. Of. nr. 340 din 18 mai 2007.

[3] M. Tăbârcă, *Aspecte privitoare la procedura prealabilă reglementată de Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ* în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 1(23)/2009, p. 95-96

[4] Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Secţia de contencios administrativ şi fiscal, Decizia nr. 2303/2007 în Gabriela Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ comentată şi adnotată cu legislaţie, jurisprudenţă şi doctrină*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 150.

Mai mult, persoana vătămată are şi posibilitatea ca, în cazul în care nu este mulţumită de soluţia dată plângerii de către autoritatea emitentă, să se poată adresa şi autorităţii publice ierarhic superioare celei care a emis actul, dacă o asemenea autoritate există, caz în care termenul de sesizare a instanţei curge de la momentul primirii primului răspuns sau expirării primului termen de răspuns[1]. În acest caz, sesizarea organului ierarhic superior autorităţii emitente *este facultativă*.

Plângerea prealabilă se adresează autorităţii emitente sau autorităţii publice ierarhic superioare în termen de 30 de zile de la data comunicării actului.

Legea nu stabileşte termenul în care persoana care se consideră vătămată se adresează şi organului ierarhic superior, dacă este nemulţumită de răspunsul primit de la autoritatea emitentă însă, considerăm că, prin similitudine, sesizarea acestui organ trebuie să se facă tot în termen de 30 de zile, calculat de la data primirii răspunsului de la autoritatea emitentă asupra plângerii formulate.

Procedura prealabilă trebuie îndeplinită şi în cazul în care legea specială prevede o procedură administrativ-jurisdicţională, iar partea nu a optat pentru aceasta.

În cazul actelor administrative normative, plângerea prealabilă poate fi formulată *oricând*.

Potrivit alin. (3) al art. 7, *este îndreptăţită să introducă plângere prealabilă şi persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept, din momentul în care a luat cunoştinţă, pe orice cale, de existenţa acestuia, în limitele termenului de 6 luni prevăzut la alin. (7),* respectiv 6 luni de la data emiterii actului.

În această situaţie, termenul pentru formularea plângerii prealabile curge de la data la care persoana a luat cunoştinţă pe orice cale despre existenţa actului, urmând a face dovada acestui moment.

Cu privire la termenul de 6 luni prevăzut de art. 7 alin. (7) din Legea nr. 554/2004, calificat a fi termen de prescripţie, semnalăm că, prin Decizia nr. 797 din 27 septembrie 2007[2], Curtea Constituţională a constatat că acest text este neconstituţional în măsura în care termenul de 6 luni de la data emiterii actului se aplică plângerii prealabile formulate de persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual adresat altui subiect de drept decât destinatarul actului.

Autorul excepţiei de neconstituţionalitate a arătat că tratamentul juridic aplicat terţilor în ceea ce priveşte termenul de introducere a acţiunii în contencios administrativ împotriva unui act administrativ unilateral este identic cu cel aplicabil destinatarului acelui act, în condiţiile în care cele două categorii de persoane se află în situaţii juridice diferite, ceea ce determină instituirea unei discriminări negative a categoriei terţilor şi blochează accesul lor liber la justiţie. S-a susţinut astfel, că potrivit textului criticat, prescripţia dreptului la acţiune începe să curgă înainte ca dreptul la acţiune să se fi născut în mod efectiv.

Analizând excepţia, Curtea constituţională a constatat că „dispoziţiile art. 7 alin. (7) din Legea nr. 554/2004 nu fac distincţie între calitatea persoanei vătămate printr-un act administrativ unilateral cu caracter individual, şi anume dacă aceasta este însuşi destinatarul actului sau are calitatea de terţ faţă de acesta. Fără a opera o diferenţiere în acest sens, textul

[1] D.C. Dragoş, *op. cit.*, p. 223.

[2] Decizia nr. 797/2007 publicată în M. Of. nr. 707 din 19 octombrie 2007.

de lege prevede același termen de 6 luni de la emiterea actului în care poate fi atacat actul administrativ. Or, actul administrativ unilateral cu caracter individual nu este opozabil terților, nefiind supus niciunei forme de publicitate, astfel încât aceștia nu au posibilitatea reală de a cunoaște existența de la data emiterii lui. Acest act este adus la cunoștință doar destinatarului său prin comunicare. Așa fiind, terții se găsesc în imposibilitatea obiectivă de a cunoaște existența unui act administrativ adresat altui subiect de drept".

Pentru aceste considerente, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 7 alin. (7) din Legea contenciosului administrativ. Având în vedere decizia Curții Constituționale, rezultă că textul alin. (3) al art. 7 trebuie aplicat fără sintagma finală referitoare la termenul de 6 luni prevăzut la alin. (7) al aceluiași articol, textul din lege nefiind modificat expres urmare a deciziei Curții.

În cazul contractelor administrative, procedura prealabilă a concilierii directe trebuie realizată în termen de 6 luni care, în conformitate cu art. 7 alin. (6) din lege, începe să curgă:

a) de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui;

b) de la data modificării contractului sau, după caz, de la data refuzului cererii de modificare făcute de către una dintre părți, în cazul litigiilor legate de modificarea contractului;

c) de la data încălcării obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de executarea contractului;

d) de la data expirării duratei contractului sau, după caz, de la data apariției oricărei alte cauze care atrage stingerea obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de încetarea contractului;

e) de la data constatării caracterului interpretabil al unei clauze contractuale, în cazul litigiilor legate de interpretarea contractului.

Legea dă posibilitatea ca în cazul actelor administrative unilaterale, plângerea să se poată introduce și peste termenul de 30 de zile, însă numai pentru motive temeinice, și nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului.

În doctrină[1] s-a apreciat că „Sintagma „motive temeinice" trebuie interpretată – față de rațiunea de a fi a contenciosului administrativ, desprinsă din litera și spiritul Constituției – într-un sens larg. Cel în cauză poate să invoce diferite situații **de ordin subiectiv** (exemplu: plecarea din localitate, starea de boală, evenimente de familie, implicarea în diferite proiecte profesionale care n-au suferit amânare etc.) sau situații **de ordin obiectiv** (exemplu: culpa administrației)".

Plângerea prealabilă *nu este obligatorie*:

– în cazul acțiunilor introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public și Agenția Națională a Funcționarilor Publici;

– în cazul acțiunii introduse de persoana vătămată prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale;

– în cazul actelor administrative atipice, respectiv refuzul nejustificat și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri referitoare la un drept sau un interes legitim;

– în cazul excepției de nelegalitate.

[1] A. Iorgovan, L. Vișan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *op. cit.*, p. 173

Din redactarea textului legal rezultă că acesta reglementează o serie de excepții de la regula procedurii prealabile, unele determinate de calitatea subiectului care poate sesiza instanța de contencios administrativ, altele de obiectul acțiunii[1].

Deşi legea prevede că o astfel de procedură *nu este obligatorie,* apreciem că titularii acțiunii în contencios administrativ ar putea totuşi să recurgă la procedura recursului grațios, sesizând autoritatea publică despre nelegalitatea actului pe care l-a emis. Susțineam acest punct de vedere ținând seama de faptul că odată sesizată în cadrul procedurii prealabile, autoritatea publică emitentă ar putea să-şi îndrepte greşeala, revocând sau modificând actul administrativ asupra căruia a fost sesizată.

b) Procedura în fața instanței de contencios administrativ începe cu introducerea acțiunii la instanța competentă a fi sesizată.

Termenul de sesizare a instanței

Potrivit art. 11 alin. (1) din lege, *cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoaşterea dreptului pretins şi repararea pagubei cauzate se pot introduce în termen de 6 luni de la:*

a) data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă;

b) data comunicării refuzului nejustificat de soluționare a cererii;

c) data expirării termenului de soluționare a plângerii prealabile, respectiv data expirării termenului legal de soluționare a cererii;

d) data expirării termenului prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), calculat de la comunicarea actului administrativ emis în soluționarea favorabilă a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile;

e) data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii, în cazul contractelor administrative.

Ipoteza *de la lit. a)* are în vedere existența actului administrativ unilateral tipic pentru care persoana vătămată s-a plâns autorității emitente ori autorității ierarhic superioare şi aceasta a răspuns la plângerea prealabilă. De la comunicarea răspunsului (dovedită cu data poştei sau cu alt mijloc de probă) începe să curgă termenul de 6 luni pentru sesizarea instanței de contencios administrativ.

Soluția *de la lit. b)* are în vedere ipoteza actului administrativ atipic, când autoritatea publică comunică voința sa explicită de a nu rezolva cererea. De la data comunicării refuzului curg cele 6 luni pentru sesizarea instanței de contencios administrativ competente.

Textul *de la lit. c)* vizează atât nesoluționarea în termenul legal a plângerii prealabile, cât şi nesoluționarea cererii referitoare la un drept sau un interes legitim, prin expirarea termenului în care plângerea, respectiv cererea trebuiau soluționate.

Pentru ipotezele de la lit. c), reclamantul trebuie să facă dovada depunerii plângerii prealabile sau a cererii referitoare la un drept sau un interes legitim la autoritatea publică pârâtă, respectiv la organul ierarhic superior, şi a expirării termenului legal de soluționare.

Norma *de la lit. d)* vizează neexecutarea actului emis în urma soluționării favorabile a cererii sau a plângerii prealabile, termenul de 6 luni începând să curgă la expirarea termenului de 30 de zile în care actul trebuia să fie executat.

---

[1] A se vedea şi Gabriela Bogasiu, *Justiția actului administrativ. O abordare biunivocă*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 235-236.

Textul *de la lit. e)* se referă la contractele administrative când, potrivit regulilor concilierii directe, rezultatul trebuie consemnat într-un înscris denumit de Legea contenciosului administrativ „proces-verbal". Acest document face dovada realizării procedurii concilierii directe în urma căreia litigiul nu a fost soluționat pe cale amiabilă, astfel că de la data încheierii lui curge termenul de 6 luni pentru sesizarea instanței de contencios administrativ.

Legea prevede în art. 11 alin. (2) că, *pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusă și peste termenul prevăzut la alin. (1),* respectiv 6 luni, *dar nu mai târziu de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz.*

Pentru acțiunile formulate de *Avocatul Poporului, Ministerul Public, prefect și Agenția Națională a Funcționarilor Publici termenul de 6 luni curge de la data când s-a cunoscut existența actului nelegal, dar nu mai târziu de 1 an de la data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz.*

De asemenea, amintim că, potrivit art. 11 alin. (4) din lege, în virtutea respectării principiului supremației Constituției, a legalității și ocrotirii interesului public și privat, legea prevede principiul imprescriptibilității acțiunii în cazul ordonanțelor sau dispozițiilor din ordonanțe *care se consideră* a fi neconstituționale, precum și în cazul actelor administrative cu caracter normativ care se consideră a fi nelegale, acestea putând fi atacate oricând în fața instanței de contencios administrativ.

În acest context, amintim că în cazul ordonanțelor declarate neconstituționale ca urmare a ridicării excepției în alte cauze, acțiunea poate fi introdusă la instanța de contencios administrativ în limitele unui termen de decădere de 1 an de la data publicării deciziei Curții Constituționale.

Legea stabilește expres că termenul de 6 luni pentru introducerea acțiunii este un termen de prescripție, în timp ce termenul de 1 an este un termen de decădere, după expirarea căruia nu se mai poate cere anularea actului administrativ și nici obligarea autorității publice de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau un interes legitim. Calcularea termenelor se face potrivit Codului de procedură civilă pe zile libere, neintrând în calcul ziua când a început și nici când s-a sfârșit.

Elementele acțiunii

Acțiunea în contencios administrativ trebuie să cuprindă *elementele de identificare a părților conflictului juridic* (numele și prenumele sau denumirea reclamantului, respectiv a autorității publice competente să sesizeze instanța, precum și datele de identificare ale pârâtului și *obiectul cererii.*

Potrivit prevederilor art. 12 din lege, reclamantul va anexa la acțiune copia actului administrativ pe care îl atacă sau, după caz, răspunsul autorității publice prin care i se comunică refuzul rezolvării cererii sale.

În situația în care reclamantul nu a primit niciun răspuns la cererea sa, va depune la dosar copia cererii, certificată prin numărul și data înregistrării la autoritatea publică, precum și orice înscris care face dovada îndeplinirii procedurii prealabile.

În cazul în care reclamantul introduce acțiune împotriva autorității care refuză să pună în executare actul administrativ emis în urma soluționării favorabile a cererii ori a plângerii prealabile, va depune la dosar și copia certificată de pe acest act.

La primirea cererii, instanța dispune citarea părților și poate cere autorității al cărei act este atacat să îi comunice de urgență acel act, împreună cu întreaga documentație care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei.

În situația în care reclamantul este un terț vătămat într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual adresat altui subiect de drept sau când acțiunea este introdusă de Avocatul Poporului ori de Ministerul Public, instanța trebuie să solicite autorității publice emitente să îi comunice de urgență actul atacat împreună cu documentația care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei. Se observă că, în acest caz, instanța de contencios administrativ nu mai are o opțiune, ci este obligată de textul legal să solicite autorității emitente actele respective.

Instanța va proceda în mod corespunzător și în cazul acțiunilor care au ca obiect refuzul de rezolvare a cererii privind un drept recunoscut de lege sau un interes legitim.

Dacă autoritatea publică nu trimite în termenul stabilit de instanță lucrările cerute, conducătorul acesteia va fi obligat, prin încheiere interlocutorie, să plătească statului, cu titlu de amendă judiciară, 10% din salariul minim brut pe economie pentru fiecare zi de întârziere nejustificată.

Cererile adresate instanței de contencios administrativ se judecă de urgență și cu precădere în ședință publică, în completul stabilit de lege.

Legea nr. 554/2004 dă posibilitatea introducerii în cauză a funcționarului public și a altor subiecte de drept. În acest sens, art. 16 dispune *că cererile în justiție prevăzute de prezenta lege pot fi formulate și personal împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere. În cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă poate fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică pârâtă.*

Textul citat se referă la persoanele fizice din cadrul autorității publice care, având ca sarcină de serviciu, au contribuit într-un anumit fel fie la emiterea sau încheierea actului administrativ nelegal, fie la refuzul nejustificat de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv ori la un interes legitim.

Din redactarea normei legale rezultă că este avută în vedere atât etapa de elaborare a actului administrativ, care implică propunerea, redactarea, avizarea, contrasemnarea actului, cât și etapa de emitere, respectiv încheiere a actului. Totodată, rezultă că sunt vizate atât actele emise de organe de conducere unipersonale, cât și actele adoptate de organe colegiale.

În același context, trebuie să subliniem că utilizarea generică a cuvântului *persoane* are ca efect includerea în această noțiune a tuturor categoriilor de personal existente în cadrul unei autorități publice, astfel cum aceasta este definită de lege: funcționari publici, personal contractual, demnitari sau alte organe de conducere stabilite prin actul de înființare, organizare și funcționare a respectivei autorități publice.

Dacă în cazul conducerii unipersonale a autorității publice, conducătorul semnează actul și angajează răspunderea juridică a autorității, în cazul organelor colegiale, membrii acestora răspund solidar, cu excepția celor care nu au fost de acord cu adoptarea actului și au solicitat precizarea expresă a acestui aspect în procesul-verbal ori a celor care nu au fost prezenți la ședința în care s-a adoptat respectivul act.

Potrivit legii, acțiunea în justiție poate fi formulată și împotriva persoanei care a fundamentat, a propus, a avizat, a elaborat și a semnat soluția de a refuza rezolvarea unei cereri referitoare la un drept sau la un interes legitim.

În toate cazurile, cererea în justiție împotriva persoanei din cadrul autorității publice poate fi introdusă *numai dacă se solicită plata unor despăgubiri* pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere.

Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 679/2006[1], „pornind de la ideea că elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori refuzul de a rezolva cererea petentului se realizează în exercitarea atribuțiilor profesionale ale funcționarului, a considerat că este firesc ca stabilirea răspunderii persoanei în cauză și, pe cale de consecință, obligarea ei la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică, să fie strâns legată de examinarea legalității actului administrativ și să urmeze aceeași procedură de judecată".

Apreciem că posibilitatea introducerii în cauză a funcționarului este o măsură de responsabilizare a personalului autorităților și instituțiilor publice în exercitarea cu bună credință și în limite legale a atribuțiilor de serviciu care îi revin prin fișa postului, evitându-se astfel, abuzurile din partea autorității publice, precum și nemulțumirile din partea celor administrați.

Legea dă posibilitatea justificării de către funcționar a soluției adoptate prin chemarea în garanție a superiorului său ierarhic, de la care a primit ordin scris pentru a elabora sau nu actul administrativ. Exonerarea de răspundere operează numai în cazul dovedirii existenței unui ordin *scris*, pe care funcționarul era obligat să îl execute.

Dispozițiile art. 16[1] din lege prevăd că *instanța de contencios administrativ poate introduce în cauză, la cerere, organismele sociale interesate sau poate pune în discuție, din oficiu, necesitatea introducerii în cauză a acestora, precum și a altor subiecte de drept.*

Dacă în ceea ce privește organismele sociale interesate soluția legiuitorului se justifică prin faptul că acestea, având ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau buna funcționare a serviciilor publice administrative, sunt implicate în litigiile de contencios administrativ, referirea la *alte subiecte de drept* apreciem că nu se justifică. Avem în vedere faptul că textul nu circumstanțiază, nici cel puțin exemplificativ, astfel de subiecte care ar putea interveni în litigiile de contencios administrativ, de natură să clarifice conținutul normei și să justifice prezența ei în cuprinsul legii.

Soluții pronunțate de instanță

Conform art. 18 alin. (1)-(3) din lege, instanța de contencios administrativ poate să pronunțe una din următoarele *soluții*:

a) să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ;

b) să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operațiune administrativă;

c) să se pronunțe asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății;

c) să hotărască asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru.

Când se cere *anularea, în tot sau în parte, a actului administrativ,* instanța analizează cauza sub aspectul vătămării dreptului sau al interesului legitim al reclamantului și în cazul

[1] Decizia nr. 679/2006 publicată în M. Of. nr. 939 din 21 noiembrie 2006.

în care constată încălcarea acestuia, pronunță anularea actului, în tot sau numai în parte. Ca urmare a anulării actului, instanța nu va elibera ea însăşi un alt act şi nici nu va proceda la modificarea lui, în cazul anulării parțiale a acestuia. De asemenea, instanța nu va putea preciza nici cum anume trebuie modificat actul administrativ parțial anulat. Dacă ar face aceste lucruri, instanța s-ar substitui autorității publice competente a emite actul administrativ, încălcându-se astfel principiul separației puterilor în stat.

Aşa cum am arătat mai sus, *instanța este competentă să se pronunțe şi asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului administrativ supus judecății* (art. 18 alin. (2)).

Aşadar, operațiunile administrative care au stat la baza emiterii unui act administrativ nu pot constitui ele singure obiectul acțiunii în contencios administrativ, deoarece acestea nu produc, prin ele însele, efecte juridice. Dacă însă, se solicită anularea actului administrativ la baza căruia au stat asemenea operațiuni, pentru pronunțarea unei soluții corecte, instanța este competentă să analizeze şi să se pronunțe şi asupra legalității acestora.

În acest sens, prof. A. Teodorescu, referindu-se la actele pregătitoare (avize, rapoarte, recomandări), susținea că acestea „nu au caracterul actelor administrative propriu-zise, ci ele servesc numai a pune în măsură autoritatea să le facă pe acestea din urmă, a căror elaborare o pregătesc numai”[1].

În acelaşi sens, prof. C. Rarincescu aprecia că actele pregătitoare „nu sunt manifestări de voință săvârşite în vederea producerii unui efect juridic şi nici nu produc, ele însele, asemenea efecte, ele sunt numai elemente de determinare a voinței autorității, căreia îi revine sarcina de a lua măsura sau decizia definitivă ... şi numai acesta din urmă este act producător de efecte juridice, act propriu-zis de autoritate susceptibil de a fi deferit instanțelor de contencios”[2].

Dacă însă, actul administrativ la baza căruia au stat „actele pregătitoare”, adică operațiunile administrative la care se referă legea, este supus controlului instanței de contencios administrativ, instanța este competentă să se pronunțe şi asupra legalității acestor acte şi operațiuni administrative.

Referitor la *despăgubiri pentru daunele materiale şi morale cauzate*, instanța se poate pronunța numai dacă reclamantul a solicitat acest lucru prin acțiunea introdusă.

Deşi contenciosul administrativ reglementat de Legea nr. 554/2004 este un contencios de plină jurisdicție, în cazul în care reclamantul a cerut numai anularea actului administrativ, fără a cere, prin aceeaşi acțiune, şi despăgubiri, acestea nu pot fi acordate de instanță.

În cazul în care întinderea pagubei nu era cunoscută persoanei vătămate la data judecării acțiunii în anulare, aceasta are dreptul la o acțiune separată pentru solicitarea acestor despăgubiri.

Termenul de prescripție pentru cererea de despăgubire curge de la data la care persoana vătămată a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei. Cererile se adresează instanțelor de contencios administrativ competente, în termenul de un an prevăzut la art. 11 alin. (2) din lege.

În ceea ce priveşte cuantumul despăgubirilor pentru daune morale, destul de dificil de stabilit, instanțele de judecată trebuie să aibă în vedere ca sumele de bani pe care le acordă

[1] A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, Bucureşti, 1929, vol. I, p. 380-381.
[2] C. Rarincescu, *op. cit.*, p. 249.

cu acest titlu să aibă efecte compensatorii. Asemenea sume nu trebuie să constituie însă, nici „amenzi" excesive pentru autorii daunelor şi nici „venituri" nejustificate pentru cei care le solicită.

Legea reglementează prin art. 18 alin. (4) şi soluţiile pe care le poate pronunţa instanţa atunci când obiectul acţiunii în contencios administrativ îl formează un contract administrativ. Astfel, în funcţie de starea de fapt, instanţa poate:

a) dispune anularea acestuia, în tot sau în parte;

b) obliga autoritatea publică să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit;

c) impune uneia dintre părţi îndeplinirea unei anumite obligaţii;

d) suplini consimţământul unei părţi, când interesul public o cere;

e) obliga la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale şi morale.

Cererile adresate instanţei de contencios administrativ se judecă de urgenţă şi cu precădere în şedinţă publică, în completul stabilit de lege, iar hotărârile se redactează şi se motivează în cel mult 30 de zile de la pronunţare, astfel cum se prevede în art. 17 alin. (3) din lege.

Fără o astfel de celeritate a judecării litigiului, de multe ori soluţionarea acestuia nu mai prezintă interes şi utilitate pentru apărarea drepturilor sau intereselor celor administraţi.

10. Suspendarea actului administrativ

Introducerea acţiunii în faţa instanţei de contencios administrativ nu suspendă executarea actului administrativ contestat, cu excepţia cazului în care acţiunea este formulată de prefect sau de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici. De aceea, Legea contenciosului administrativ reglementează posibilitatea suspendării actului administrativ, atât înainte de sesizarea instanţei de contencios administrativ pentru anularea actului, adică în perioada procedurii prealabile (art. 14), cât şi odată cu formularea acţiunii principale ori separat, pe parcursul judecării fondului cauzei (art. 15).

a) Suspendarea executării actului administrativ în temeiul art. 14

Potrivit art. 14 alin. (1) din lege, *în cazuri bine justificate şi pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condiţiile art. 7, a autorităţii publice care a emis actul sau a autorităţii ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanţei competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunţarea instanţei de fond. În cazul în care persoana vătămată nu introduce acţiunea în anularea actului în termen de 60 de zile, suspendarea încetează de drept şi fără nicio formalitate.*

Textul alin. (1) al art. 14 trebuie să fie analizat sub mai multe aspecte: Astfel, în ceea ce priveşte *titularul cererii* de suspendare, acesta este *persoana vătămată* într-un drept sau un interes legitim, astfel cum aceasta este definită de art. 2 alin. (1) lit. a) din lege.

În legătură cu *condiţiile* în care cererea de suspendare trebuie formulată, legea cere să fie vorba despre *cazuri bine justificate* şi să se *prevină o pagubă iminentă*, condiţii care trebuie întrunite cumulativ şi care trebuie dovedite, nu doar afirmate de persoana lezată care solicită suspendarea actului administrativ.

Atât cazul bine justificat, cât şi paguba iminentă sunt definite de Legea contenciosului administrativ, astfel că sunt stabilite jaloanele legale în care judecătorul să analizeze, pe

baza probelor administrate, dacă sunt îndeplinite condițiile în care poate fi dispusă suspendarea executării actului administrativ unilateral.

La acestea se mai adaugă și condiția ca cererea de suspendare să fie formulată *după* sesizarea autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare. Așadar, cererea de suspendare adresată instanței de contencios administrativ trebuie să fie însoțită de dovada demarării procedurii prealabile, nefiind necesară în această fază și obținerea răspunsului la plângerea prealabilă formulată.

Considerăm că îndeplinirea ulterioară a acestei condiții nu ar putea fi acceptată, de vreme ce legea circumstanțiază momentul solicitării suspendării, și anume, *după sesizarea* autorității publice care a emis actul administrativ sau a autorității ierarhic superioare, astfel că data înregistrării recursului grațios sau a recursului ierarhic trebuie să fie anterioară, eventual, simultană cu cererea adresată instanței pentru suspendarea actului administrativ.

În literatura de specialitate[1] s-a susținut și opinia potrivit căreia se poate trece la soluționarea pe fond a cererii de suspendare și dacă sesizarea organului emitent se face după înregistrarea acesteia la instanța competentă, dacă viciul inițial este practic „acoperit" până la primul termen de judecată la care se va pune în discuție acest aspect.

De asemenea, trebuie să precizăm că persoana vătămată poate să ceară suspendarea executării actului administrativ unilateral *până la pronunțarea instanței de fond.*

Totodată, textul legal condiționează efectele suspendării executării actului administrativ de *introducerea acțiunii principale,* care are ca obiect anularea actului, *în termen de 60 de zile.* Cu alte cuvinte, în cazul în care suspendarea a fost dispusă, aceasta își produce efectele până la pronunțarea instanței de fond numai dacă acțiunea în anularea actului este introdusă în termen de 60 de zile.

Din redactarea normei nu rezultă data de la care curge termenul de 60 de zile, putându-se interpreta, fie că acest termen curge de la data introducerii cererii de suspendare, fie că el se calculează de la data la care instanța a dispus suspendarea.

Apreciem necesară o clarificare a acestui aspect, printr-o intervenție legislativă expresă asupra art. 14 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ.

Conform alin. (3) al aceluiași articol, *când în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ, cererea de suspendare a actului administrativ normativ poate fi introdusă și de Ministerul Public, din oficiu sau la sesizare.*

În ceea ce privește acest text, el are în vedere suspendarea unui act administrativ normativ, caz în care și Ministerul Public poate solicita suspendarea actului înainte de introducerea acțiunii în anularea lui, putând acționa fie din oficiu, fie la sesizarea oricărei persoane. Ministerul Public poate cere suspendarea unui act administrativ normativ când în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ. Așadar, acțiunea de suspendare formulată de Ministerul Public este limitată la acte administrative normative și la condiția ca acestea să producă efectele negative de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ.

Considerăm că în aprecierea gravității și a interesului public major afectat trebuie pornit de la definiția dată de lege interesului legitim public – *interesul care vizează ordinea*

[1] A.S. Ciobanu, *Suspendarea judiciară a executării actelor administrative în baza Legii contenciosului administrativ* în Revista de Drept Public nr. 1/2005.

de drept şi democraţia constituţională, garantarea drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenţei autorităţilor publice.

Cererile de suspendare formulate în temeiul art. 14 alin. (1) şi (3) se soluţionează de urgenţă şi cu precădere, cu citarea părţilor, hotărârea prin care se pronunţă suspendarea fiind executorie de drept. Ea poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la comunicare. Recursul nu este suspensiv de executare.

Legea cuprinde şi unele norme care vin să soluţioneze o serie de inconveniente apărute în practică legate de cererea de suspendare a actului administrativ. În acest sens, alin. (5) al art. 14 precizează că *în ipoteza în care se emite un nou act administrativ cu acelaşi conţinut ca şi cel suspendat de către instanţă, acesta este suspendat de drept. În acest caz nu este obligatorie plângerea prealabilă.*

În legătură cu acest text, Curtea Constituţională, prin Decizia nr. 163 din 26 februarie 2008[1], a reţinut că el „instituie o garanţie pentru persoana vătămată în ceea ce priveşte evitarea eventualelor pagube suferite ca urmare a executării actului administrativ pretins a fi nelegal, iar pe de altă parte, prin stabilirea condiţiilor de admisibilitate, previne şi limitează eventualele abuzuri în valorificarea unui atare drept de către persoanele vătămate".

Totodată, Curtea a arătat că „suspendarea de drept prevăzută de art. 14 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 este pe deplin justificată, de vreme ce actul administrativ a cărui suspendare se va constata ca fiind intervenită de drept are acelaşi conţinut ca şi cel a cărui executare a fost suspendată de instanţă după ce l-a examinat şi a conchis că măsura suspendării este impusă de îndeplinirea condiţiilor în care se poate dispune. O nouă analiză a actului administrativ identic cu cel deja suspendat nu ar face decât să prelungească în mod nejustificat soluţionarea acţiunii propriu-zise al cărei obiect îl constituie cererea de anulare a actului administrativ, recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim vătămat ori repararea pagubei cauzate prin actul administrativ nelegal. De altfel, tocmai din acest motiv, legiuitorul a precizat, în fraza a doua a art. 14 alin. (5), că, pentru ipoteza vizată, nu mai este obligatorie parcurgerea procedurii prealabile".

Prin alin. (6) al art. 14 se prevede că *nu pot fi formulate mai multe cereri de suspendare succesive pentru aceleaşi motive.* În literatura de specialitate[2] se susţine că această normă „constituie o transpunere în materia suspendării executării actului administrativ a dispoziţiilor art. 108[1] din Codul de procedură civilă conform cărora este sancţionată exercitarea abuzivă a drepturilor procesuale ale părţilor, prin introducerea cu rea credinţă a unor cereri vădit netemeinice, precum şi a dispoziţiilor art. 166 din acelaşi Cod prin care este consacrat principiul autorităţii lucrului judecat".

În final, art. 14 prevede că *suspendarea executării actului administrativ are ca efect încetarea oricărei forme de executare, până la expirarea duratei suspendării.* În doctrină[3] se apreciază că dispoziţia „este superfluă, fiind unanim admis că acesta este sensul instituţiei suspendării".

Credem că, deşi la prima vedere norma este inutilă, inserarea ei este într-un fel justificată, fiind probabil determinată de necesitatea evitării unor abuzuri care s-au manifestat în practică.

---

[1] Decizia nr. 163/2008 publicată în M. Of. nr. 211 din 19 martie 2008.
[2] O. Puie, *op. cit.*, vol. I, p. 509-510.
[3] D.C. Dragoş, *op. cit.*, p. 289.

b) Suspendarea executării actului administrativ în temeiul art. 15

Suspendarea actului administrativ poate fi solicitată şi prin acţiunea în anularea actului administrativ sau separat, pe parcursul judecării fondului cauzei, art. 15 alin. (1) din lege statuând că *suspendarea executării actului administrativ unilateral poate fi solicitată de reclamant, pentru motivele prevăzute la art. 14, şi prin cererea adresată instanţei competente pentru anularea, în tot sau în parte, a actului atacat. În acest caz, instanţa poate dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluţionarea definitivă şi irevocabilă a cauzei. Cererea de suspendare se poate formula odată cu acţiunea principală sau printr-o acţiune separată, până la soluţionarea acţiunii în fond.*

Rezultă că persoanele care pot solicita suspendarea actului administrativ sunt persoanele care pot sesiza instanţa de contencios administrativ, mai puţin prefectul şi Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, deoarece atacarea actului administrativ de către aceste autorităţi are ca efect, potrivit art. 3 alin. (3) din lege, suspendarea de drept a acestuia, nefiind necesară o cerere în acest sens adresată instanţei.

Textul legal nu prevede în mod expres condiţiile necesare pentru solicitarea suspendării, dar face trimitere la „motivele prevăzute la art14", astfel că trebuie dovedit cazul bine justificat şi prevenirea unei pagube iminente.

Legea nu menţionează nici în cuprinsul art. 14, nici în art. 15 dacă actul administrativ unilateral a cărui suspendare se cere are caracter normativ sau individual, dar având în vedere definiţia dată la art. 2 alin. (1) lit. d), răspunsul nu poate fi decât în sensul că noţiunea de act administrativ unilateral cuprinde ambele categorii de acte.

Suspendarea actului administrativ poate fi cerută prin acţiunea formulată pentru anularea în tot sau în parte a actului administrativ, instanţa putând dispune suspendarea actului administrativ atacat până la soluţionarea definitivă şi irevocabilă a cauzei. Suspendarea însă poate fi cerută şi printr-o acţiune separată, care trebuie să fie formulată până la soluţionarea acţiunii în fond, în acest caz reclamantul fiind obligat să facă dovada introducerii acţiunii în anularea actului administrativ.

Având în vedere dispoziţiile legale, cererea de suspendare a actului administrativ contestat nu poate fi conexată cu acţiunea principală, prin care s-a cerut anularea actului, deoarece, pe de o parte, aceasta poate fi cerută şi în perioada procedurii prealabile, adică anterior sesizării instanţei cu judecarea fondului, iar pe de altă parte, hotărârea pronunţată este executorie de drept. Soluţia conexării nu ar asigura nici urgenţa suspendării actului administrativ justificată de *prevenirea producerii unei pagube iminente*[1] sau de *protejarea interesului public major, de natură a perturba grav funcţionarea unui serviciu public administrativ.*

Dispoziţiile referitoare la judecarea de urgenţă şi cu precădere, ca şi cele referitoare la citarea părţilor, la posibilitatea Ministerului Public de a solicita suspendarea, la hotărârea prin care se pronunţă suspendarea, precum şi cele referitoare la emiterea unui nou act administrativ cu acelaşi conţinut ca şi cel suspendat ori la formularea mai multor cereri de suspendare succesive pentru acelaşi act sunt valabile şi pentru suspendarea actului administrativ formulată în temeiul art. 15. În acest sens, textul alin. (2) al acestui articol dispune expres că prevederile art. 14 alin. (2)-(7) se aplică în mod corespunzător.

[1] Vezi, în acest sens, V. Prisăcaru, *op. cit.*, p. 202-203.

Aşa cum am precizat anterior, Legea contenciosului administrativ reglementează şi *suspendarea de drept*, atunci când sesizarea instanţei de contencios administrativ este făcută de prefect şi de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, în cadrul tutelei administrative. Semnalăm că deşi legea recunoaşte calitatea de subiect de a sesiza instanţa de contencios administrativ şi Avocatului Poporului şi Ministerului Public, acţiunile introduse de aceste autorităţi nu atrag automat suspendarea de drept a actului administrativ.

11. Recursul

Hotărârea pronunţată în primă instanţă poate fi atacată cu recurs (cale de atac de reformare), în termen de 15 zile de la comunicare. Recursul suspendă executarea şi se judecă de urgenţă.

Potrivit prevederilor art. 10 alin. (2), *recursul împotriva sentinţelor pronunţate de tribunalele administrativ-fiscale se judecă de secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel, iar recursul împotriva sentinţelor pronunţate de secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel se judecă de Secţia de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.*

În conformitatea cu prevederile art. 20 alin. (3), *în cazul admiterii recursului, instanţa de recurs, casând sentinţa, va rejudeca litigiul în fond. Când hotărârea primei instanţe a fost pronunţată fără a se judeca fondul ori dacă judecata s-a făcut în lipsa părţii care a fost nelegal citată atât la administrarea probelor, cât şi la dezbaterea fondului, cauza se va trimite, o singură dată, la această instanţă. În cazul în care judecata în primă instanţă s-a făcut în lipsa părţii care a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la dezbaterea fondului, instanţa de recurs, casând sentinţa, va rejudeca litigiul în fond*[1].

În temeiul prevederilor art. 28 alin. (1), dispoziţiile Legii contenciosului administrativ *se completează cu prevederile Codului civil şi cu cele ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autorităţile publice, pe de o parte, şi persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte*. Precizarea este importantă căci, pe baza acesteia se înţelege că împotriva hotărârilor definitive pronunţate de instanţa de contencios administrativ pot fi exercitate căile de atac prevăzute de Codul de procedură civilă, respectiv contestaţia în anulare şi revizuirea (căi de atac de retractare), textul art. 21 alin. (1), care prevedea în mod expres acest lucru fiind abrogat de Legea nr. 76/2012.

Prin art. 21 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ[2] a fost reglementat un nou caz de revizuire, şi anume: *Constituie motiv de revizuire, care se adaugă la cele prevăzute de Codul de procedură civilă, pronunţarea hotărârilor rămase definitive şi irevocabile prin încălcarea principiului priorităţii dreptului comunitar, reglementat de art. 148 alin. (2), coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituţia României, republicată. Cererea de revizuire se introduce în termen de 15 zile de la comunicare, care se face, prin derogare de la regula consacrată de art. 17 alin. (3), la cererea temeinic motivată a părţii interesate, în termen de*

[1] Alin. (3) al art. 20 din Legea nr. 554/2004 a fost modificat prin pct. 4 al art. 54 din Legea nr. 76/2012, publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012.

[2] Alin. (2) al art. 21 a fost modificat prin Legea nr. 262/2004.

15 zile de la pronunțare. Cererea de revizuire se soluționează de urgență și cu precădere, într-un termen maxim de 60 de zile de la înregistrare.

Cu privire la teza a doua a alin. (2) al art. 21, referitoare la termenul de introducere a cererii de revizuire, Curtea Constituțională a constatat că aceasta „are o redactare defectuoasă, generatoare de confuzii și incertitudini care se pot constitui în veritabile obstacole în calea exercitării efective a dreptului de acces liber la justiție". Astfel, Curtea a reținut că „art. 17 alin. (3) la care face trimitere acest text legal nu are în vedere comunicarea hotărârii, ci redactarea și motivarea acesteia, operațiuni care se realizează „în cel mult 30 de zile de la pronunțare". Așadar, art. 17 alin. (3) stabilește, – cu caracter de recomandare, de altfel –, termenul în care trebuie redactate și motivate aceste hotărâri, nicidecum termenul în care acestea se comunică părților. Or, este evident că operațiunea comunicării nu este simultană redactării și motivării, ci, în mod firesc, ulterioară, între aceste momente scurgându-se un interval de timp a cărui durată nu este fixată de niciun text de lege. Prin urmare textul de lege criticat face trimitere la un alt text de lege care reglementează o cu totul altă problemă decât cea pe care legiuitorul ar fi dorit să o clarifice prin trimiterea făcută. O astfel de lipsă de rigoare juridică pune partea interesată în situația de a nu putea cunoaște cu precizie termenul pe care trebuie să îl respecte pentru ca cererea sa de revizuire să nu fie respinsă ca tardiv introdusă ori, dimpotrivă, ca prematură".

Pentru aceste considerente, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 1.609/2010[1], a declarat neconstituționale prevederile art. 21 alin. (2) teza a doua din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Ulterior, prin Legea nr. 299/2011, legiuitorul a abrogat în integralitate acest alineat, însă Curtea Constituțională a fost sesizată cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii nr. 299/2011 pentru abrogarea alin. (2) al art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 și ale art. 21 alin. (2) teza întâi din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, excepție ridicată din oficiu de Curtea de Apel Timișoara – Secția contencios administrativ și fiscal în Dosarul nr. 1.076/59/2011.

Curtea a conchis că, „din perspectiva respectării procedurii de adoptare, ce se constituie în aspecte de constituționalitate extrinsecă, Legea nr. 299/2011 contravine exigențelor impuse de principiul bicameralismului, reglementat de art. 61 alin. (2) din Constituție".

Sub aspectul criticilor de neconstituționalitate intrinseci, Curtea a considerat că „în cazul de față se impune constatarea încălcării art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție. Astfel, înlăturarea prin Legea nr. 299/2011 a unui mijloc procedural care permitea redeschiderea unor procese soluționate irevocabil, dar în cursul cărora s-a încălcat dreptul Uniunii Europene, mijloc care asigura aplicarea unitară a legislației europene, astfel cum trebuia aceasta interpretată încă de la intrarea sa în vigoare, este de natură să încalce obligația asumată de statul român prin Actul de aderare, obligație înscrisă în art. 4 alin. (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană și garantată prin art. 148 alin. (4) din Constituție. Or, această garanție este instituită atât în sarcina puterii legislative, cât și a celei judecătorești, astfel că adoptarea Legii nr. 299/2011 nu poate fi privită decât ca o limitare nepermisă a mijloacelor procedurale care asigură aplicarea unitară a dreptului Uniunii Europene, astfel cum acesta este interpretat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Prin eliminarea din cuprinsul Legii nr. 554/2004 a motivului suplimentar de revizuire reprezentând încălcarea,

[1] Decizia nr. 1.609 publicată în M. Of. nr. 70 din 27 ianuarie 2011.

de către instanță, a principiului priorității de aplicare a dreptului Uniunii Europene față de legile interne, reglementat de art. 148 alin. (2), are loc chiar nesocotirea acestor norme fundamentale, precum și ale art. 148 alin. (4) din Legea fundamentală, care impun autorităților statului, deci inclusiv autorității judecătorești, sarcina garantării aducerii la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din principiul priorității de aplicare a dreptului Uniunii Europene".

Curtea s-a pronunțat și cu privire la efectele juridice asupra textului în discuție, reținând că „dispozițiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 vor continua să producă efecte juridice după publicarea prezentei decizii în Monitorul Oficial al României, cu excepția prevederilor cuprinse în teza a doua a textului, declarate ca neconstituționale prin Decizia nr. 1.609 din 9 decembrie 2010, publicată în M. Of. nr. 70 din 27 ianuarie 2011. Efectele juridice ale acestor din urmă norme au încetat în virtutea dispozițiilor art. 147 alin. (1) din Constituție".

12. Procedura de executare

Hotărârile judecătorești definitive pronunțate potrivit Legii contenciosului administrativ sunt titluri executorii.

Hotărârile judecătorești definitive prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanțelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București, fiind scutite de plata taxelor de publicare.

Hotărârile definitive pronunțate de instanțele de contencios administrativ urmează să fie puse în executare, autoritatea publică pârâtă având obligația de a lua măsurile care se impun pentru realizarea drepturilor ce sunt recunoscute reclamantului.

Articolul 24 din Legea contenciosului administrativ intitulat – *Obligația executării* – a fost modificat în integralitate, acesta reglementând o *procedură specială de executare silită*, aplicabilă doar în cazul avut în vedere de acest articol.

Astfel, conform alin. (1), *dacă în urma admiterii acțiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, executarea hotărârii definitive se face de bunăvoie în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în termen de cel mult 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii.*

În cazul în care însă, debitorul nu execută de bunăvoie obligația, aceasta se duce la îndeplinire prin executare silită, parcurgându-se procedura prevăzută de art. 24 alin. (3)-(5).

În acest sens, alin. (3) prevede că *la cererea creditorului, în termenul de prescripție a dreptului de a obține executarea silită, care curge de la expirarea termenelor prevăzute la alin. (1) și care nu au fost respectate, instanța de executare, prin* ***încheiere definitivă*** *dată cu citarea părților, aplică conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, care se face venit la bugetul de stat, iar reclamantului îi acordă penalități, în condițiile art. 905 din Codul de procedură civilă.*

Dispozițiile art. 24 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ, care instituie caracterul *definitiv încheierii* prin care instanța de executare aplică conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, neputând fi exercitată nicio cale de atac, au făcut obiectul excepției de neconstituționalitate, Curtea Constituțională pronunțându-se prin Decizia nr. 898/2015[1].

Cu privire la caracterul necesar al măsurii, Curtea a reținut că „Eliminarea căii de atac împotriva soluției de amendare a conducătorului autorității nu este, în mod necesar, unica măsură aflată la dispoziția legiuitorului pentru eficientizarea executării silite în materia contenciosului administrativ. Altfel spus, ori de câte ori sunt în discuție drepturi fundamentale, exigențele constituționale de protecție a acestor drepturi impun o gradare a intervenției etatice, astfel încât opțiunea legislativă să se îndrepte către măsurile cel mai puțin restrictive de drepturi".

Curtea a mai reținut însă, că „măsura reglementată nu apare ca fiind proporțională cu scopul legitim urmărit, din perspectiva relației existente între interesul general şi cel individual. Considerentele/obiectivele care privesc interesul general al statului de a asigura efectivitatea executării silite şi interesul particularilor de a-şi vedea realizate titlurile executorii, trebuie realizate cu respectarea deopotrivă a drepturilor şi intereselor legitime ale celorlalte persoane implicate în procedura de executare silită, aşadar şi a conducătorului autorității publice susceptibil de a fi amendat pentru neexecutarea hotărârilor judecătoreşti definitive. Or, dispozițiile legale criticate consacră un dezechilibru între aceste interese concurente.

Astfel, eliminarea căii de atac împotriva soluției de amendare a conducătorului autorității publice şi lipsirea acestuia de posibilitatea de a supune controlului judiciar o asemenea soluție constituie o măsură excesivă, ce depăşeşte cadrul constituțional referitor la exercitarea căilor de atac.

Este de necontestat că legiuitorul poate limita numărul căilor de atac, însă, în cauză, prin consacrarea caracterului definitiv al soluției pronunțate cu privire la cererea de amendare a conducătorului autorității a fost eliminată singura cale de atac existentă în această materie".

În concluzie, Curtea a reținut că, „prin consacrarea caracterului definitiv al încheierii de amendare a conducătorului autorității publice pentru neexecutarea hotărârilor judecătoreşti şi eliminarea în acest mod a controlului judiciar al soluțiilor pronunțate în această materie, se aduce atingere accesului liber la justiție în substanța sa, încălcându-se astfel prevederile art. 21 din Constituție" şi a constatat că „soluția legislativă potrivit căreia încheierea prevăzută de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 este „definitivă" este neconstituțională".

Dispozițiile alin. (4) al art. 24 continuă procedura specială de executare silită, precizând că, în cazul în care debitorul *nu execută obligația prevăzută în titlul executoriu în termen de 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a amenzii şi de acordare a penalităților, instanța de executare, la cererea creditorului, va fixa suma definitivă ce se va datora statului şi suma ce i se va datora lui cu titlu de penalități, prin hotărâre dată cu citarea părților. Totodată, prin aceeaşi hotărâre, instanța va stabili, în condițiile art. 891 din Codul de procedură civilă, despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației* [alin. (4)].

[1] Decizia nr. 898/2015 publicată în M. Of. nr. 148 din 25 februarie 2016.

Procedura de executare silită instituită de Legea contenciosului administrativ reglementează şi cazul în care creditorul nu formulează cererea ori când termenul de 3 luni a expirat, statuând că, în aceste situaţii, *compartimentul executări civile al instanţei de executare va solicita autorităţii publice relaţii referitoare la executarea obligaţiei cuprinse în titlul executoriu şi, în cazul în care obligaţia nu a fost integral executată, instanţa de executare va fixa suma definitivă ce se va datora statului prin hotărâre dată cu citarea părţilor* [alin. (5)].

Aşa cum am arătat, această procedură de executare silită este valabilă numai în cazul în care prin hotărârea definitivă autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operaţiuni administrative, nu şi atunci când instanţa stabileşte prin hotărârea definitivă obligaţia de plată a unor despăgubiri ori plata unor cheltuieli de judecată.

Prin art. 25 din lege este stabilită procedura în faţa instanţei de executare. Astfel, instanţa de executare, care în materia contenciosului administrativ este, potrivit art. 2 alin. (1) lit. ţ), instanţa care a soluţionat fondul litigiului de contencios administrativ, aplică, respectiv acordă sancţiunea şi penalităţile prevăzute la art. 24 alin. (3). În acest caz nu este nevoie de învestirea cu formulă executorie şi nici de încuviinţarea executării silite de către executorul judecătoresc.

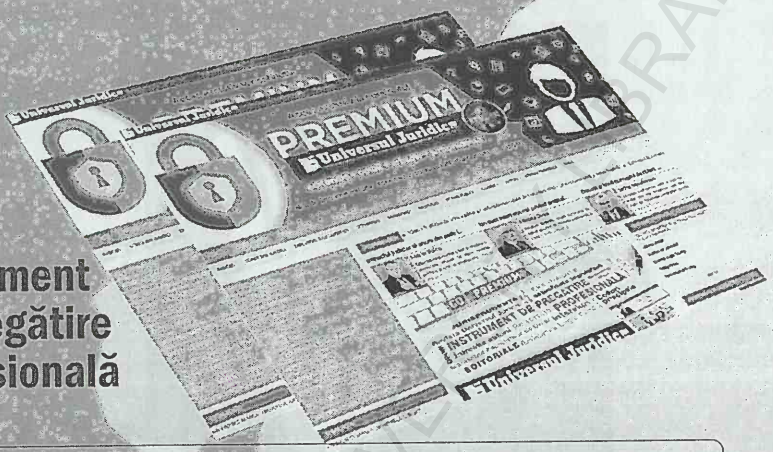
Cererile formulate în cadrul procedurii de executare silită se judecă în camera de consiliu, de urgenţă şi sunt scutite de taxa judiciară de timbru. Hotărârea pronunţată în condiţiile art. 24 alin. (4) este supusă numai apelului în termen de 5 zile de la comunicare. Dacă hotărârea a fost pronunţată de curtea de apel ea va fi supusă recursului, în acelaşi termen.

Prevederile privind procedura de executare silită se aplică, în mod corespunzător, şi pentru punerea în executare a hotărârilor de contencios administrativ date pentru soluţionarea litigiilor ce au avut ca obiect contracte administrative.

BCU IASI / CENTRU UNIVERSITAR

Universul Juridic

nihil sine iure



instrument de pregătire profesională

PARTENERIAT Suntem o comunitate impresionantă – peste **40.000 de membri activi**

ONLINE **Conținut juridic de calitate disponibil de pe orice dispozitiv:** laptop, mobil sau tabletă

REZULTATE Puteți accesa informații juridice reale, certificate editorial, necesare activității dvs., în orice moment, sub **semnătura specialiștilor recunoscuți în domeniu**

TRADIȚIE În **15 ani** am devenit cel mai important actor al pieței editoriale juridice! Peste **2.000 de titluri, 600 de autori, 10 reviste juridice.** Acum și **online!**

ARTICOLE Peste **7.000 de pagini** de conținut profesional structurat pe **12 secțiuni,** pentru a facilita accesul la conținutul relevant

LEGISLAȚIE **Modificări legislative, legi promulgate, decizii CCR și ÎCCJ, proiecte de legi**

ALĂTURĂ-TE CELOR 40.000 de profesioniști!
BENEFICIAZĂ de avantajele contului premium: GO PREMIUM!
Testează și convinge-te!

www.universuljuridic.ro

CAMPANIA „ANTIPIRATERIE”

ujmagro

RESPECT PENTRU PROFESORII NOȘTRI!
FACULTATEA DE DREPT FORMEAZĂ JURIȘTI,
NU INFRACTORI!

Parteneri

FACULTATEA DE DREPT
UNIVERSITATEA BABEȘ-BOLYAI

FACULTATEA DE DRITU

ULBS
FACULTATEA DE DREPT

DREPT

B.C.U. „M. EMINESCU” IAȘI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Drept administrativ, Ediția a III-a, revăzută și adăugită își propune să asigure o informație actualizată asupra prevederilor legale aplicabile unor probleme specifice dreptului public, având în vedere numeroasele intervenții legislative asupra actelor normative din acest domeniu.

Alături de aspectele practice și de opiniile exprimate în doctrină, o atenție deosebită este acordată jurisprudenței Curții Constituționale prin care aceasta a clarificat, cu valoare de principiu, unele probleme privind interpretarea și aplicarea normelor legale în litera și spiritul principiilor constituționale.

Prezentul demers științific se adresează studenților care urmează cursurile facultăților de drept și administrație publică, masteranzilor, funcționarilor publici și tuturor celor interesați să aprofundeze problemele specifice dreptului public.

UNIVERSUL JURIDIC®

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ujmagro® UNIVERSUL JURIDIC MAGAZIN
Ai tot DREPTUL să alegi!
www.ujmag.ro

ISBN 978-606-39-0178-2
9 786063 901782